

Universidad Nacional del Litoral
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Maestría en Criminología



Tesis para optar por el título de Magister en Criminología

Título: Gobernar la cuestión judicial: *think tanks* y reforma del sistema de justicia en Argentina. El caso del FORES (1976-2019)

Antonella Gaudio

Directora: Dra. Gabriela Seghezso

Co-directora: Dra. Bárbara Inés Ohanian

Santa Fe
2022

Resumen

La tesis aborda los discursos del Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES), una usina de pensamiento local orientada a la elaboración de propuestas de reforma judicial. El objetivo es describir los modos en que el FORES problematiza la cuestión judicial desde su conformación en 1976 hasta el año 2019.

La reforma del sistema de justicia emerge con fuerza como problema en América Latina desde la década del ochenta. Si bien se anuda inicialmente a los debates respecto al rol de lo judicial en el marco de las transiciones democráticas, estas preocupaciones van cediendo paso durante los años noventa a la preocupación por el vínculo entre reforma judicial y reforma neoliberal del Estado. Finalmente, hacia fines de esa década y en los comienzos del nuevo milenio, el problema securitario va a comenzar a permear estos debates, proponiendo la transformación del sistema de justicia -y en particular, de justicia penal- para intervenir frente a la (in)seguridad. Tal como reconstruiremos en el capítulo 1, la reforma judicial adquiere entonces diferentes torsiones de acuerdo a los distintos escenarios de emergencia. En este sentido, indagamos aquí las modulaciones que adquieren los discursos sobre la cuestión judicial en el caso del FORES.

Esta investigación se inscribe en el marco de la perspectiva foucaultiana. En principio, estructuramos nuestro trabajo en torno a la idea de gobierno, entendiendo por gobierno la posibilidad de “estructurar el posible campo de acción de los otros” (Foucault, 1988). Esta noción nos permitió descentrar la mirada respecto al Estado, e indagar la multiplicidad de autoridades que se proponen gobernar la cuestión judicial. Entre estos múltiples agenciamientos nos interesó centrarnos en el rol que adquieren las usinas de pensamiento o *think tanks*. Por otro lado, recuperamos la idea de problematización a los fines de indagar el modo en que el funcionamiento del sistema de justicia se configura progresivamente como un problema socialmente relevante sobre el que es preciso intervenir. Finalmente, proponemos un enfoque geneo-arqueológico para el acercamiento a nuestro objeto de estudio. Si el abordaje genealógico nos permite indagar las condiciones que hicieron posible la emergencia de la reforma judicial como problema para el FORES, el abordaje arqueológico arroja luz sobre las formas y regularidades que asume esa problematización a través del tejido discursivo. Nos detendremos sobre estas cuestiones en el apartado “Coordenadas teórico-metodológicas” en la introducción de esta tesis.

Para el análisis de las diferentes discursividades construimos un *corpus* documental a partir de proyectos, artículos, gacetillas de prensa e informes elaborados por el FORES. Incorporamos allí las notas obtenidas de la observación de campo realizada en el año 2018 en el marco de un evento organizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Asimismo,

realizamos un total de diez entrevistas, tanto a miembros y ex miembros del FORES como a informantes clave vinculados al campo de lo judicial. El *corpus* genealógico por su parte fue construido a partir de bibliografía especializada, fuentes secundarias y notas periodísticas.

El recorrido de esta tesis será el siguiente. En el capítulo 1 describimos el doble campo de estudios en el que esta investigación se inserta. Por un lado, recuperamos los trabajos de la tradición criminológica y las sociologías del control social que se han propuesto indagar los debates respecto a la transformación del sistema de justicia. Por el otro, nos detenemos en las indagaciones que han analizado el rol entre *think tanks*, saber experto y formulación de políticas públicas. En la segunda parte de este capítulo, delineamos las características principales de la organización objeto de nuestro estudio, el FORES.

Los capítulos 2, 3, 4 y 5 están dedicados a la descripción de las diferentes discursividades de esta usina de pensamiento. A partir de la identificación de regularidades y dominancias, organizamos nuestro análisis en función de cuatro series discursivas: la discursividad judicial conservadora, la discursividad judicial managerial, la discursividad judicial liberal selectiva y la discursividad judicial securitaria. En el capítulo 2, nos detenemos en el análisis de la discursividad judicial conservadora que situamos temporalmente en los primeros años de conformación del FORES (1976-1992). Analizamos allí el modo en que esta organización despliega sus primeras preocupaciones respecto a la reforma judicial en el marco de la última dictadura militar y su vínculo con el gobierno *de facto*. También nos detenemos en las propuestas de esta usina de pensamiento orientadas a generar mecanismos legales para “restaurar el orden” y “combatir la subversión”. En el capítulo 3 describimos el primer desplazamiento en la discursividad del FORES, que tiene como escenario la reforma neoliberal del Estado ocurrida durante la década del noventa. En el marco de esta serie discursiva, a la que denominamos discursividad judicial managerial (1992-2005), encontramos que la preocupación está dada por la necesidad de reformar el sistema de justicia como un modo de garantizar el desarrollo económico. Esto implica, a su vez, la necesidad de adaptar el funcionamiento de lo judicial a los criterios de funcionamiento del sector privado, a partir de la adopción de técnicas de *management*. En el capítulo 4 analizamos cómo la problematización respecto a lo judicial se configura progresivamente alrededor de la noción de “independencia judicial”. En el marco de la discursividad judicial selectiva (2005-2014) identificamos una crítica permanente al Poder Ejecutivo, considerando que “avasalla” la división de poderes y el funcionamiento del Poder Judicial. Esta crítica se centra principalmente en los funcionarios de gobierno alineados con la fuerza política encarnada en el Frente para la Victoria. Finalmente, en el capítulo 5 describimos el plan de reforma judicial elaborado por el FORES e implementado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos entre los años 2016-2019 bajo el

nombre de “Justicia 2020”. Identificamos aquí una imbricación entre el discurso de esta usina de pensamiento y el discurso ministerial, y las transformaciones que implica la incorporación de este programa a la cartera estatal. Asimismo, nos detenemos en el modo en que la cuestión judicial se anuda progresivamente con la cuestión securitaria y emerge en estos discursos la preocupación por la (in)seguridad como problema, motivo por el cual denominamos a esta serie discursividad judicial securitaria (2014-2019).

Índice

Agradecimientos.....	6
Introducción	7
i. Definición del problema.....	7
ii. Coordenadas teórico-metodológicas	10
a. El enfoque de la gubernamentalidad y las autoridades de gobierno.....	10
b. La noción de problematización y una propuesta de (re)problematización.....	13
c. La perspectiva geneo-arqueológica y las series discursivas	15
d. Corpus documental.....	17
Capítulo 1. Reconstruyendo el campo de estudios. Cuestión judicial y <i>expertise</i>	22
i. La reforma judicial como objeto de estudio.....	22
a. La cuestión judicial en la transición a la democracia	23
b. Neoliberalismo, reforma judicial y eficiencia	29
c. La deriva securitaria de la cuestión judicial	36
ii. La emergencia de los think tanks y el rol del saber experto.....	42
iii. La <i>expertise</i> judicial: el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES).....	50
a. Los presidentes del FORES. Un recorrido por sus trayectorias	52
b. El FORES como autoridad de gobierno	55
Capítulo 2. La “reorganización” del Poder Judicial. Los debates sobre la reforma judicial en el contexto de última dictadura militar y la transición democrática	66
i. El gobierno peronista (1973-1976) y la posterior legalidad <i>de facto</i>	67
ii. El FORES y el “proyecto político” de la dictadura. La Iª y IIª Conferencia sobre la Reforma Judicial	70
iii. “Donde callan las leyes, hablan las armas”. El sistema de justicia frente a la “subversión”	76
a. La “Ley de Amnistía” y la derogación de la legislación “antisubversiva”.....	81
b. La disolución de la Cámara Federal en lo Penal o “Camarón”	84
c. El “vaciamiento” de la justicia	86
Capítulo 3. La cuestión judicial bajo la lógica managerial. La crítica a la ineficiencia del Poder Judicial durante la reforma del Estado.....	94
i. Reforma del Estado y managerialismo. El impacto del neoliberalismo en la región.....	95
ii. “Justicia y desarrollo económico”. El Poder Judicial como garante del modelo económico.....	98
iii. El “Plan Nacional de Reforma Judicial” y el sistema de justicia como servicio público	105
a. La incorporación de técnicas de gerenciamiento y el énfasis en la “gestión judicial”	108
b. “¿Qué pasaría con el Poder Judicial en un mercado libre?”. El estímulo a la competencia como eje de la reforma.....	114
c. La construcción de indicadores de desempeño y la “accountability” de la gestión pública.....	116
Capítulo 4. Liberalismo selectivo y fobia al Estado. La falta de independencia del Poder Judicial como problema.....	122
i. Poder Judicial y kirchnerismo	123

ii. El Estado como desborde. La crítica al Poder Ejecutivo en los discursos del FORES	125
a. Poder Judicial como “contrapoder”. República y división de poderes	128
b. La (des)confianza judicial. El Índice de Confianza en la Justicia	130
iii. Posneoliberalismo y reforma judicial. La crítica del FORES al Frente para la Victoria	135
a. La reforma del Consejo de la Magistratura y los debates sobre la designación de magistrados ..	136
b. El rechazo a la “democratización de la justicia”	142
c. Los “ataques” a funcionarios judiciales	147
d. La corrupción y la transparencia	151
Capítulo 5. Gobierno abierto y problema securitario. El programa Justicia 2020 como discurso de la estatalidad.....	157
i. El PRO y su arribo al Estado Nacional	157
ii. Una agenda de reforma judicial	161
iii. El arribo del FORES al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: la implementación de Justicia 2020.....	166
a. Trayectorias expertas y saber técnico. La figura de Germán Garavano	166
b. Consenso y transparencia. Justicia 2020 como un programa de “gobierno abierto”	170
iv. El problema de la (in)seguridad como eje de la reforma judicial.....	178
a. La centralidad de la víctima en el proceso penal	179
b. Contra la “puerta giratoria”. Impunidad y pena “justa”	184
c. La eficiencia en clave securitaria. El uso del procedimiento de flagrancia	190
d. La corrupción como parte del problema securitario.....	193
Conclusiones	201
Referencias bibliográficas	212
Corpus documental.....	227
Anexo I. Formación y actividad de los presidentes del Comité Ejecutivo del FORES.....	230

Agradecimientos

Esta tesis no hubiera sido posible sin la colaboración, apoyo y cariño de una gran cantidad de personas. Me gustaría agradecer a todxs aquellxs que contribuyeron a este trabajo de diversas formas.

En primer lugar, a Juan Pegoraro por invitarme a formar parte del Seminario Permanente de Estudios sobre el Control Social. Su generosidad invaluable y sus ideas siempre estimulantes son parte de lo que me trajo hasta acá.

A mi directora Gabriela Seghezso por la lectura atenta y los aprendizajes e ideas que van mucho más allá de esta tesis. Gracias por confiar en que podía encarar este proyecto.

A mi codirectora Bárbara Ohanian, por la mirada amorosa y precisa, por darme el impulso final que necesitaba. También por las vueltas compartidas a Villa Crespo y la escucha siempre dispuesta.

A Mariana Mosteiro y a Tomás Pareta, por el amor, por el compañerismo, por la sensibilidad. Por pensar -y practicar- la sociología como deporte de combate. Aprendo de ustedes siempre.

A lxs compañerxs del PECOS (y pospecos), mi lugar desde 2012. Un espacio de formación y compañerismo. También a lxs compañerxs del Observatorio de Seguridad por las reflexiones compartidas.

A la *Gang*, mis queridísimxs compañerxs de maestría: Tere, Mari, Lu, Marian, Den, Walde, Caro y Ari. Santa Fe va a ser siempre la sede de todo este cariño.

A lxs compañeros del GLEP del Instituto de Investigaciones Gino Germani, por la motivación y las devoluciones atentas y constructivas.

A Gio Andrada y a Camila Mansilla, por las sincronías que nos atraviesan, por la palabra precisa, por crecer juntas.

A Gabriel Rivas, por la compañía en las jornadas de trabajo. Por hacerme volver a conectar con lo lindo y potente de pensar e investigar.

A mis amigxs. Son la red que sostiene todo esto.

A Diana Silva, por acompañar el proceso.

Por último, a mi familia. En especial a mis papás, Victoria y Marcelo. A mi hermana, Lucila y a mi cuñado, Gonzalo. También a mi tía Elena y a Rafael. Por la compañía incondicional en todo lo que me propuse y la confianza en que podía hacerlo. Gracias por tanto amor y por creer en mí.

Introducción

i. Definición del problema

La presente tesis aborda los modos en que la reforma judicial emerge como problema en los discursos del Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia -también conocido como FORES-, un *think tank* local creado en 1976 con el objetivo de formular políticas públicas vinculadas al sector justicia. Este trabajo se inscribe en una doble inquietud. Por un lado, busca indagar los procesos a través de los cuales se problematiza el funcionamiento del sistema de justicia¹ y cuáles son las intervenciones que se formulan con el fin de transformarlo. Por el otro, propone abordar el modo en que las usinas de pensamiento participan en los debates respecto a lo judicial a partir de la producción de saber experto, y cuáles son los mecanismos a través de los cuales legitiman sus propuestas. Dicho de otro modo, nos proponemos dar cuenta de la articulación entre reforma judicial y *expertise*, a partir de las propuestas de una organización en particular.

Recuperando los desarrollos foucaultianos, uno de los primeros interrogantes de nuestra indagación fue cómo el funcionamiento del sistema de justicia se constituyó de manera progresiva como un “problema” sobre el cual es posible proponer diversas soluciones prácticas, proceso que Foucault (1999b) denomina bajo el nombre de “problematización”. De manera análoga al modo en que este autor se refiere a la constitución de la locura o de la sexualidad como objetos de problematización, el fenómeno de lo judicial también emerge como un dominio sobre el cual es necesario intervenir. La reforma judicial -entendida no en relación a un proceso específico sino en un sentido amplio- aparece entonces como un observable que nos permite recuperar cómo las prácticas del sistema de justicia se construyen como problema, lo que en el marco de esta tesis definiremos bajo el nombre de “cuestión judicial”. Entendemos entonces que detrás de toda crítica o propuesta de transformación del sistema de justicia subyace un “ideal” en relación a cuál debería ser su rol y modo de funcionamiento. Son estas nociones las que proponemos reconstruir a lo largo del análisis.

En el caso de América Latina, la cuestión judicial ha cobrado particular relevancia desde la década de ochenta en el marco de las transiciones democráticas. Tal como ha sido analizado por la literatura especializada, los debates respecto al funcionamiento de lo judicial han girado inicialmente en torno a la necesidad de perseguir los delitos cometidos por el Estado, así como de

¹ Cuando nos referimos a “sistema de justicia” incluimos en esta definición tanto al Poder Judicial de la Nación y los Poderes Judiciales provinciales, así como también a los órganos auxiliares de la justicia (Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa), al Consejo de la Magistratura, y al sistema penitenciario. Incluye también el marco legal que regula su actividad. También utilizaremos como equivalente la noción de “Poder Judicial”, pensándolo en un sentido amplio, o “administración de justicia”. En algunos casos recuperamos la expresión de “justicia” a secas, en función de que es así como aparece en los discursos analizados.

adecuar los sistemas de justicia a las democracias nacientes. A partir de mediados de la década de los noventa esta preocupación se verá desplazada por una mayor centralidad de los criterios de eficacia y eficiencia en la administración de justicia, en línea con el despliegue neoliberal en la región. En este marco, la transformación de las instituciones jurídicas y financieras cobró centralidad en pos de garantizar las inversiones extranjeras. Hacia inicios del nuevo milenio podemos encontrar nuevos argumentos a favor de la reforma judicial asociados al problema de la (in)seguridad². De esta manera, la incapacidad de la justicia penal de conjurar el delito comenzó a ser visto como parte del problema securitario. Teniendo en cuenta este marco general, la presente tesis busca trazar un recorrido respecto al modo en que la problematización de lo judicial tiene lugar en los discursos del FORES.

Un segundo interrogante que estructuró nuestra indagación refiere a cuál es el rol de los *think tanks* en los debates respecto al funcionamiento del sistema de justicia. Por *think tanks* o usinas de pensamiento nos referimos a un tipo específico de organizaciones de la sociedad civil cuyo objetivo es incidir en la formulación e implementación de políticas públicas a partir de la producción de saber experto. Recuperando la perspectiva foucaultiana de gobierno, nos referiremos a estas organizaciones como “autoridades de gobierno”, entendidas como agenciamientos que se proponen gobernar la cuestión judicial, e intervenir tanto en la elaboración de diagnósticos como en la formulación e implementación de propuestas vinculadas al sistema de justicia. Una particularidad de este tipo de autoridades de gobierno es que legitiman sus intervenciones a través de presentarse a sí mismas como instancias dotadas de neutralidad. Nuestro abordaje, por el contrario, buscó indagar la politicidad de sus prácticas y la manera en que a partir de su modo de problematizar lo judicial proponen al mismo tiempo un tipo de estatalidad posible y deseable. Esto nos permitió describir un modo particular de vinculación entre la sociedad civil y el Estado y, más específicamente entre las usinas de pensamiento y la formulación de políticas públicas vinculadas al sector justicia.

El problema que orienta esta tesis tomó forma en el contexto de una investigación colectiva más amplia³, cuyo objetivo era indagar el modo en que las organizaciones de la sociedad civil

² Respecto al uso de la expresión (in)seguridad, recuperamos el argumento propuesto por Rangugni (2010). Tal como sostiene la autora, “la cuestión de la ‘inseguridad’ trajo consigo el replanteo de su reverso constitutivo, la ‘seguridad’” (Galvani et al., 2010, p. 14). En este sentido, hablar de (in)seguridad nos permite dar cuenta de la profunda articulación que existe entre ambos términos.

³ Esta investigación colectiva tuvo lugar en el marco de los Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica “Gobernar a partir de la (in)seguridad: organizaciones político-sociales en los conflictos y debates sobre el rol del Estado” (PICT 2014-1471) y “Gobernar la (in)seguridad con las organizaciones de la sociedad civil: Los debates sobre el rol del Estado en el posneoliberalismo y en la restauración neoliberal en Argentina” (PICT 2017-3046) dirigidos por el Dr. Nicolás Dallorso, y el Proyecto UBACyT “Las organizaciones de la sociedad civil frente al gobierno de la cuestión securitaria en la Argentina (2003 al presente)” dirigido por la Dra. Gabriela Seghezzeo.

participan en los debates respecto a la cuestión securitaria. En ese marco, consideramos relevante abordar los discursos de aquellas organizaciones orientadas a intervenir en los diagnósticos y propuestas respecto al funcionamiento del sistema de justicia -y, en particular, de la justicia penal- y su rol frente al problema de la (in)seguridad. Esto nos llevó a situar la mirada sobre el FORES y sus prácticas. Sin embargo, encontramos que lo securitario era solo uno de los objetos de interés de esta usina de pensamiento, y que los discursos respecto a la necesidad de reformar lo judicial variaban en sus temas y preocupaciones. A partir de ello, entendimos que era preciso indagar el análisis del FORES desde una perspectiva más amplia que nos permitiera identificar transformaciones en sus discursos y modos de problematizar la cuestión judicial.

Ahora bien, ¿por qué consideramos relevante el análisis de los discursos y propuestas de esta organización en particular? En primer lugar, debido a que el FORES es uno de los *think tanks* más antiguos de la Argentina abocado a la formulación de políticas públicas vinculadas al sistema de justicia. Si bien existen otras usinas de pensamiento locales orientadas al abordaje de lo judicial -como es el caso del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) o Unidos por la Justicia- estas organizaciones fueron creadas de manera posterior. En este sentido, el recorrido por su trayectoria nos permite indagar las diferentes torsiones que ha asumido la cuestión judicial y las condiciones de posibilidad que permitieron la emergencia de estos discursos, a partir del enfoque geneo-arqueológico foucaultiano. Volveremos sobre esto en los apartados siguientes.

En segundo lugar, debido al posicionamiento privilegiado de esta usina de pensamiento en relación a los espacios de toma de decisiones. Tal como analizaremos con mayor detalle en el transcurso de esta tesis, el FORES ha elaborado, a pedido del entonces Ministerio de Justicia, planes de reforma judicial tanto para el gobierno *de facto* iniciado en 1976, así como también para el gobierno de Carlos S. Menem en 1999. También ha formulado durante el año 2014 un programa de reforma del sistema de justicia el cual fue finalmente llevado adelante en el marco de la presidencia de Mauricio Macri, bajo el nombre de Justicia 2020. Asimismo, es posible rastrear a lo largo de su historia vinculaciones con organismos internacionales y regionales de relevancia, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Organización de Estados Americanos (OEA). Finalmente, encontramos que el FORES tiene estrechos vínculos con organizaciones profesionales y usinas de pensamiento tanto dentro como fuera del mundo judicial, tal como analizaremos en el capítulo 1. El más relevante es el que sostiene con el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, entidad que nuclea a profesionales de la abogacía de orientación conservadora, y con el cual este *think tank* comparte posicionamientos y proyectos.

Las preguntas que orientaron nuestra indagación fueron las siguientes: ¿Cuáles son los problemas, diagnósticos y propuestas que emergen en los discursos del FORES en torno a la cuestión judicial? ¿Cuáles son las condiciones de posibilidad que dan lugar a la emergencia de estos discursos y cuáles son las relaciones de identidad, afinidad u oposición con otras discursividades? ¿Cuáles son los modos en que se construye la estatalidad y lo público en las diferentes series discursivas vinculadas a lo judicial? ¿Cuáles son las redes en las cuales se enmarca el trabajo del FORES y cuál es su vinculación con otras autoridades de gobierno, estatales y no estatales?

Antes de comenzar, detengámonos en las coordenadas teórico-metodológicas que organizan nuestra tesis.

ii. Coordenadas teórico-metodológicas

El andamiaje teórico-metodológico de nuestra investigación se estructura principalmente en torno a los desarrollos de Michel Foucault. En este apartado especificaremos los elementos centrales que orientan la presente indagación. En primer lugar, describiremos el enfoque de la gubernamentalidad desarrollado por Foucault en el marco de los cursos dictados en el *Còllege de France* y una definición de qué es aquello que entendemos como autoridades de gobierno. Luego, definiremos la noción de problematización y el ejercicio de (re)problematización que propone esta tesis. En tercer lugar, describiremos la perspectiva geneo-arqueológica como una propuesta de doble acercamiento a nuestro objeto de estudio. Finalmente, delinearemos los criterios de elaboración del *corpus* y sus características.

a. El enfoque de la gubernamentalidad y las autoridades de gobierno

La pregunta que orienta la presente indagación se vincula con los modos en que es posible *gobernar* la cuestión judicial. Ahora bien, ¿a qué refiere la noción de gobierno? Hacia finales de la década del setenta, Foucault comienza a desarrollar de manera fragmentaria una nueva grilla para el análisis de las relaciones de poder⁴; un poder que, lejos de entenderse como algo que se

⁴ Este desarrollo tiene lugar principalmente en el marco de los cursos dictados en el *Còllege de France*, donde Foucault comienza a esbozar la perspectiva de la gubernamentalidad como grilla para el análisis de las relaciones de poder. La proposición de esta nueva grilla tiene lugar a partir de las elaboraciones del autor en torno al dispositivo biopolítico, el cual implicaba nuevos modos de gestión de la vida y muerte de las poblaciones que se diferenciaban de los dispositivos soberanos y disciplinarios (López, 2015). Las tácticas y estrategias que se ponen en juego no son ya las de la represión y de la guerra -presentes en la grilla bélica utilizada por Foucault hasta entonces- sino que, por el contrario, se ejercen de manera positiva, productiva: de lo que se trata es de “hacer vivir” y de “dejar morir”. Es allí que el gobierno cobra utilidad para el análisis de la biopolítica, en tanto modo de ejercicio del poder capaz de accionar

“posee” o “irradia” de un foco único, es definido desde la perspectiva foucaultiana como algo que existe sólo en acto y que se caracteriza por su capacidad de inducir, facilitar, dificultar o limitar el campo de acción posible de otros sujetos actuantes (Foucault, 1988, 2007a). Foucault denomina “gobierno” al ejercicio de esta conducción de conductas, entendido no desde una perspectiva limitada de gestión de los Estados o de gobierno de las estructuras políticas, sino como la facultad de “estructurar el posible campo de acción de los otros” (Foucault, 1988, p. 15). En el marco de los desarrollos foucaultianos, gobernar remite entonces a las diferentes modalidades de guiar las posibles conductas de los hombres y las poblaciones, y de constreñir sus acciones y reacciones (Foucault, 2006, 2007b; Dean, 1999; de Marinis, 1999; Gordon, 2015; Rose et al., 2012).

La actividad de gobierno, tal como analiza Sozzo (2008), tiene un carácter reflexivo que involucra cierta modalidad de pensamiento, de ejercicio de la razón. A esta forma o sistema de pensamiento sobre la naturaleza de la práctica de gobierno –es decir, la reflexión acerca de quién puede gobernar, qué es gobernar o quién es gobernado- Foucault lo denomina “racionalidad de gobierno” o “arte de gobierno” (Gordon, 2015). La analítica de la gubernamentalidad⁵ se centra entonces en el análisis de las racionalidades de gobierno que hacen que cierta actividad sea “pensable”. Pero en tanto entendemos que todo discurso tiene efectos de verdad y realidad, esta perspectiva se propone como eminentemente práctica (Gordon, 2015; O’Malley, 2006; Sozzo, 2008). Retomando las palabras de O’Malley, las mentalidades de gobierno “imaginan al mundo como gobernable: los problemas son construidos de maneras que los hacen sujetos a soluciones practicables” (O’Malley, 2006, p. 30).

Entendiendo a las racionalidades de gobierno como las formas de conocimiento a través de las cuales se estructura un campo de acción en un sentido amplio (Simon, 2011), nuestro objetivo es indagar cuáles son las maneras de reflexionar sobre lo judicial que emergen en los discursos del FORES y sus efectos en términos de las propuestas e intervenciones que llevan adelante. Esto quiere decir, dar cuenta de un modo de ejercicio del poder que se despliega en los modos en que se piensa el funcionamiento del sistema de justicia, en los problemas que se identifican alrededor de ello, en las soluciones que se proponen y en los fines considerados como ideales. Gobernar la cuestión judicial refiere a las modalidades de pensamiento que estructuran, limitan o inducen un

a distancia y que tiene como condición de posibilidad la producción de la libertad, es decir, requiere del espacio de libertad del que disponen los individuos para que se sometan por sí mismos a ciertas normas (Laval & Dardot, 2013; de Marinis, 1999; Rose et al., 2012).

⁵ La noción de “gubernamentalidad” [*gouvernementalité*] remite a la fusión entre las nociones de “mentalidad” y “gobierno” (O’Malley, 2006; Sozzo, 2008). Fue introducida por primera vez en el curso dictado por Foucault en 1978 en el *Còllege de France*, publicado posteriormente bajo el nombre “Seguridad, territorio, población”.

campo de acción posible vinculado con las prácticas del sistema judicial, en términos de sus procedimientos, normativas, modos de organización y funcionamiento.

Ahora bien, nos interesa detenernos brevemente en las implicancias teórico-metodológicas de este modo de conceptualizar el poder. En principio, la perspectiva de gobierno implica rechazar la caracterización propia de la teoría política liberal que considera al Estado y a la práctica estatal como “origen” de las prácticas gubernamentales. Por lo tanto, y como referimos previamente, el gobierno no debe ser entendido en un sentido restringido vinculado con las decisiones ejecutivas y administrativas de los sistemas estatales, sino como un ensamble de instituciones y prácticas donde el gobierno político constituye una forma entre otras (Foucault, 2014; de Marinis, 1999; Dallorso, 2017; Grondona, 2012; Benente, 2020). Esto no significa negar la relevancia estratégica del Estado, sino dar cuenta de la diversidad de instancias en que las prácticas de gobierno se agencian.

Una segunda implicancia que deriva de este primer punto refiere al rechazo de la pregunta misma por el “origen”⁶ de las prácticas gubernamentales. La condición de posibilidad del poder, como analiza Foucault (2007a), no debe buscarse en la existencia de un punto central de donde dicho poder emana. Por el contrario, debe analizarse en el efecto de conjunto que se dibuja a partir del modo en que las prácticas de gobierno se ejercen a través de una multiplicidad de puntos del tejido social. Detengámonos en esta última afirmación.

Al aludir a una multiplicidad de puntos de la red que ejercen prácticas gubernamentales nos referimos a todos aquellos agenciamientos que emergen como autoridades capaces de guiar y conducir la conducta de los individuos y las poblaciones (Ohanian, 2018; Borchardt Duter et al., 2018a, 2018b). Las “autoridades de gobierno” pueden encarnarse en dependencias estatales, así como también en medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones sociales y comunitarias, centros de estudios, pero su autoridad estará dada siempre de manera precaria y contingente. Retomando las reflexiones de Rose y Miller (1992), y en línea con la perspectiva del poder que recuperamos aquí, estas instancias de gobierno tienen la capacidad de generar redes estables en un campo de fuerza determinado, pero nunca de manera total y fija (Borchardt Duter et al., 2018a, 2018b).

En el caso de nuestra indagación, el análisis se centrará en el FORES en tanto autoridad de gobierno, es decir, en tanto agenciamiento que adquiere cierta estabilidad y que forma parte de una red de relaciones de poder. Esto nos permitirá abandonar el análisis en términos de

⁶ En línea con el desarrollo nietzscheano, Foucault se opone en sus desarrollos a la pregunta por el “origen” en tanto punto retrotraído, metahistórico y secreto (Foucault, 1992, 2002)- del cual derivarían las prácticas de poder de manera lineal y continua.

“institución” y unidad⁷, para dar lugar a la exploración de la cartografía en la que se insertan. En palabras de Foucault (2006), es necesario abandonar la perspectiva “institucionalocentrista” y realizar un desplazamiento al exterior de la institución, en tanto el interés no estará dado por las problemáticas propias de esa institución, sino por el análisis global de las redes y puntos de apoyo en la que sus prácticas se insertan.

Los mecanismos a través de los cuales las autoridades de gobierno se constituyen como tales y logran inscribir y movilizar con éxito personas, procedimientos y artefactos (Rose y Miller, 1992) son diversos. Tal como desarrollaremos en el capítulo 1, nos centraremos en particular en aquellos mecanismos que ponen en juego las usinas de pensamiento o *think tanks* –como es el caso del FORES-, y cuáles son las especificidades en las que se asienta su modalidad de gobierno. Como veremos, su legitimidad se vincula con la producción de saber experto. Recuperaremos este punto más adelante.

b. La noción de problematización y una propuesta de (re)problematización

Un segundo elemento analítico que estructura nuestra investigación es la noción de problematización. Por problematización entendemos el proceso a partir del cual un cierto dominio de relaciones, fenómenos o comportamientos emerge y se constituye como “problema” para el cual se proponen diferentes soluciones prácticas (Foucault, 1999b; Restrepo, 2008; Seghezzi, 2013; Ayo, 2013; Aguilar, 2014). Como afirma Foucault en una entrevista realizada en el año 1984, la problematización no refiere a la representación de algo preexistente ni a la creación de un objeto inexistente a partir del discurso sino al efecto de una serie de prácticas discursivas⁸ situadas históricamente que hacen “que algo entre en el juego de lo verdadero y de lo falso y lo constituye como objeto para el pensamiento” (Foucault, 1999a, p. 371).

⁷ Como analizan Borchardt Duter et al. (2018b) el modo en que ha sido comúnmente conceptualizada la noción de “institución” remite en términos generales a una unidad, tanto de prácticas como de sentido, que desplegarían un conjunto de intervenciones conscientes en la realidad.

⁸ En relación a este punto, consideramos necesario rechazar uno de los postulados clásicos del planteo foucaultiano: la distinción entre prácticas discursivas y extradiscursivas. En línea con las elaboraciones de Laclau y Mouffe en “Más allá de la positividad de lo social”, entendemos que “ningún objeto se da al margen de toda superficie discursiva de emergencia” (Laclau & Mouffe, 1987, p. 145), por lo que no es posible -ni fructífero- realizar una distinción entre los aspectos lingüísticos y prácticos de determinada práctica social. Como sostienen los autores, “[e]l hecho de que todo objeto se constituya como objeto de discurso no tiene *nada que ver* con la cuestión acerca de un mundo exterior al pensamiento, ni con la alternativa realismo/idealismo. Un terremoto o la caída de un ladrillo son hechos perfectamente existentes en el sentido de que ocurren aquí y ahora, independientemente de mi voluntad. Pero el hecho de que su especificidad como objetos se construya en términos de ‘fenómenos naturales’ o de ‘expresión de la ira de Dios’ depende de la estructuración de un campo discursivo. Lo que se niega no es la existencia, externa al pensamiento, de dichos objetos, sino la afirmación de que ellos puedan constituirse como objetos al margen de toda condición discursiva de emergencia” (Laclau & Mouffe, 1987, pp. 146-147, subrayado en el original). Entendemos entonces que la configuración de un campo discursivo involucra elementos lingüísticos y no lingüísticos (Seghezzi, 2013), por lo que toda práctica es discursiva.

Los problemas por tanto no son algo “dado”, sino que emergen y son moldeados en el marco de ciertas relaciones de fuerza específicas. La tarea del investigador requiere entonces rechazar aquello que se nos presenta como “natural”, “estable”, bajo la forma unitaria de la evidencia, para dar cuenta de los procesos de formación del problema/objeto que analiza (Aguilar et al., 2014). Describir el modo en que ciertos obstáculos o dificultades emergen como problemas y las respuestas que frente a ello se proponen -que pueden ser diversas e incluso contradictorias (Foucault, 1999b)- forma parte de un ejercicio reflexivo que denominaremos (re)problematización (Seghezzi, 2013; Aguilar et al., 2014). ¿A qué refiere la (re)problematización en el caso de nuestra tesis? Para dar cuenta de ello, tomemos prestado el análisis que Foucault realiza sobre el problema de la prisión en “Vigilar y Castigar”.

En su análisis acerca de las mutaciones en el arte de castigar el autor destaca el hecho de que, desde su nacimiento mismo, el encierro como modalidad de castigo ha suscitado una serie de críticas a su funcionamiento, así como propuestas constantes de reforma. Los detractores de la prisión han ubicado en el centro del problema su incapacidad para cumplir con los objetivos proclamados: reprimir el delito y suprimir las infracciones. Ahora bien, Foucault se pregunta cómo es posible que la proclamación del aparente fracaso de la prisión no sólo no haya contribuido a su desaparición sino que, por el contrario, haya ido de la mano de su conservación y generalización como mecanismo preponderante de castigo. ¿Cómo debe analizarse este fenómeno? La conclusión a la que arriba es que las críticas y proyectos de reforma deben inscribirse como parte de la dinámica propia del dispositivo carcelario. La problematización en torno al funcionamiento de la prisión habilita una serie de efectos de poder, discursividades y programas que sirven a un modo específico de administrar de manera diferencial los ilegalismos, organizar la transgresión de las leyes y trazar límites de tolerancia (Foucault, 2009).

De manera análoga, es posible pensar que algo similar ocurre con el sistema de justicia. Como veremos en el capítulo siguiente, al menos desde la década del ochenta encontramos una diversidad de críticas al modo en que las instituciones judiciales desarrollan su actividad, sea en términos de la calidad de las decisiones judiciales, de los tiempos y costos de su desempeño, o de su poca efectividad para intervenir frente al delito para el caso de la justicia penal. Las prácticas del sistema judicial se constituyen entonces como problemas socialmente relevantes, a la vez que habilitan una multiplicidad de intervenciones, propuestas y diagnósticos. Para recuperar una expresión utilizada por Roberto Bergalli (1990), nos referiremos a este proceso de problematización como “cuestión judicial”⁹.

⁹ Podemos pensar esta noción de manera análoga a la idea de “cuestión criminal”, recuperada por autores como Pitch (2003) y Melossi (2018). El estudio de la cuestión criminal no implica, para Pitch, estudiar el delito, sino los procesos

Si la cuestión judicial refiere al modo en que ciertos aspectos o dificultades vinculados con el sistema de justicia se constituyen como objetos de pensamiento, podemos encontrar en la noción de “reforma judicial” un observable de estas problematizaciones. En la medida en que las instituciones de justicia, los ordenamientos jurídicos, y el perfil de las y los funcionarios/as judiciales se configuran como deficientes, la propuesta reformista emerge como una solución práctica que permitiría resolver esas dificultades. Como indagaremos a través de los discursos del FORES, el término “reforma judicial” permite articular bajo una misma expresión problemas diferentes, que varían de acuerdo a las coyunturas socio-históricas específicas. El ejercicio analítico de reproblemalización que realizaremos en nuestra investigación consiste en dar cuenta de los diferentes pliegues que adquiere este problema, y el carácter productivo de estas críticas al funcionamiento de lo judicial. ¿Cómo es posible abordar estas mutaciones? Para ello, recuperaremos la perspectiva geneo-arqueológica (Seghezzo, 2013) que describiremos a continuación.

c. La perspectiva geneo-arqueológica y las series discursivas

El ejercicio de (re)problematización que proponemos aquí se asienta, como ya mencionamos, en un doble anclaje metodológico: genealógico y arqueológico. La dimensión genealógica se orienta a describir las condiciones de posibilidad que hicieron posible la emergencia de la cuestión judicial como problema para el FORES. El abordaje arqueológico, por su parte, arroja luz sobre las formas que asume esa problematización a través del tejido discursivo de este *think tank*. Detengámonos en cada una de las dimensiones.

La genealogía, en tanto perspectiva no teleológica de la historia, se orienta al estudio de la formación dispersa, discontinua y a la vez regular de los discursos (Foucault, 1996). Dar cuenta de las condiciones en que se forman determinados discursos no implica, como analizamos en relación a las prácticas de gobierno, una pregunta por el origen en tanto momento fundante. No se trata de postular la existencia de relaciones de causalidad, de un devenir necesario o de una determinada “esencia” de los fenómenos (Foucault, 1992; Seghezzo, 2013; Fiuza Casais, 2018); más bien, se propone rastrear los procesos erráticos y discontinuos por los cuales el pasado se convirtió en el presente (Garland, 2014). En nuestro trabajo, esto implica indagar las condiciones

que lo definen como tal, los instrumentos empleados para su administración y los debates públicos en torno a ello. Refiere entonces a un área constituida por “acciones, instituciones, políticas y discursos cuyos límites varían” (Pitch, 1995, p. 52 citado en Melossi, 2018).

socio-históricas que permitieron la emergencia de ciertos modos de problematización sobre lo judicial en la discursividad del FORES.

Dar cuenta de los escenarios en que los problemas emergen y se constituyen como objetos del pensamiento, nos permite visibilizar sus transformaciones a la luz de determinados procesos sociales, económicos y políticos (Restrepo, 2008). La transición a la democracia, las transformaciones políticas y económicas ocurridas en el marco de gobiernos neoliberales, y las rupturas y continuidades derivadas de la experiencia posneoliberal, son elementos que -en nuestro contexto- posibilitaron el despliegue de discursividades diferentes en relación al sistema de justicia y su reforma por parte del FORES. Esbozaremos estos trazos genealógicos al inicio de cada uno de los capítulos dedicados al análisis.

Una vez planteadas las condiciones de emergencia de las problematizaciones sobre lo judicial del FORES, nos sumergiremos en el abordaje de las formas que asumen esos problemas específicos a través de un ejercicio que, en la línea de los postulados foucaultianos, llamaremos “arqueológico”. ¿En qué consiste este ejercicio? Como describe Foucault en “La arqueología del saber” (2002), la arqueología se orienta al análisis de los discursos en tanto prácticas. Desde esta perspectiva, los discursos no serían un conjunto de signos o una representación de algo “exterior”, sino prácticas que forman los objetos de los que hablan. Ahora bien, las prácticas discursivas no se acoplan de manera azarosa sino que obedecen a un juego de reglas que estructuran el campo de lo decible y que establecen lo que es considerado verdadero y lo que no. La propuesta arqueológica tiene como objetivo comprender cómo una serie de discursos heterogéneos entre sí, poseen una cierta homogeneidad respecto a las reglas de formación de sus enunciados (Foucault, 2002; Díaz, 1995; Murillo, 1996; Seghezzi, 2013; Fiuza Casais, 2018).

¿Cómo es posible dar cuenta de esta homogeneidad? Un primer movimiento consiste en liberarse de aquellas categorías o conceptos que han servido para clasificar los discursos en términos de unidad (Castro, 2004; Foucault, 2002). Nociones como “tradición”, “obra”, “autor”, “libro” -pero también podríamos agregar nosotros, usina de pensamiento o *think tank*- han sido utilizadas en el análisis histórico como un modo de dar por sentada cierta continuidad entre los enunciados. La mirada arqueológica requiere suspender esos modos de conceptualizar la unidad de los discursos, y describir nuevas series que permitan identificar aquellas regularidades que rigen su dispersión. Estas series, también denominadas como “formaciones discursivas”, pueden ser definidas como

(...) un conjunto de reglas anónimas, históricas, siempre determinadas en el tiempo y en el espacio, que han definido en una época dada, y para un área social, económica, geográfica o

lingüística dada, las condiciones de ejercicio de la función enunciativa (Foucault, 2002, p. 62).

La arqueología foucaultiana propone entonces rastrear las regularidades que emergen entre los diversos elementos discursivos, por ejemplo, en relación a los modos de enunciación, a los objetos que organizan el discurso o a la grilla de conceptos que se utilizan para referirse a un determinado fenómeno.

Un punto de partida para nuestra indagación fue la observación de que el FORES no siempre construye de la misma manera la cuestión judicial. Por el contrario, la problematización respecto al funcionamiento del sistema de justicia adopta diferentes características en relación a las distintas coyunturas históricas. Detenernos en las regularidades y dispersiones presentes en estas problematizaciones, nos permitió organizar nuestro análisis alrededor de cuatro series discursivas: la “discursividad judicial conservadora” (1976-1992)¹⁰; la “discursividad judicial managerial” (1992-2005); la “discursividad judicial liberal selectiva” (2005-2014); y la “discursividad judicial securitaria” (2014-2019). Más adelante en esta introducción analizaremos con mayor detalle cada una de ellas y el recorrido propuesto.

Una cuestión que es preciso mencionar en este punto es que, si bien situamos estas series en una particular periodicidad, ésta no es estricta ni estanca. No es la dimensión temporal la que organiza nuestro *corpus*, sino la dominancia de ciertos objetos de discurso, temáticas y conceptos. Es por ello que el abordaje de cada una de las series implica la identificación de ciertas regularidades vinculadas con tres grandes elementos. En primer lugar, con la temática central que organiza la problematización, es decir, sobre qué elementos se asienta el problema (por ejemplo, la ineficiencia, la (in)seguridad, la falta de independencia judicial). En segundo lugar, en relación a la grilla conceptual que se organiza en torno a ese modo de problematización, es decir, cuáles son los conceptos recurrentes, cuáles son los modos de nominar el problema, con qué campos de saber dialogan las nociones que se utilizan. Finalmente, indagaremos las regularidades en términos del campo de adversidad que se estructura, es decir, cómo se organiza la dimensión polémica de discurso, a quién se identifica como adversario, qué alianzas se tejen.

La construcción de estas series no fue definida *a priori*, sino que ellas son la resultante de un proceso de sistematización y análisis de los documentos. Es por ello que, como último punto, abordaremos la construcción de nuestro *corpus*.

d. Corpus documental

¹⁰ Las fechas que se establecen a modo de referencia remiten al primer documento de relevancia que tematiza lo que define la serie.

En tanto nuestra indagación se centra principalmente en el análisis de documentos, nos interesa delinear aquí las características de nuestro *corpus* documental. En principio, es preciso mencionar que el *corpus* no refiere únicamente a una suma de materiales articulados, sino que remite al conjunto de discursos efectivamente enunciados, en este caso, por el FORES. Es a su vez el resultado de un proceso de organización, distribución y selección de aquellos documentos considerados pertinentes para nuestro análisis (Aguilar et al., 2014). En ese sentido -y en línea con nuestra perspectiva metodológica- entendemos a estos documentos como “monumentos”, “restos arqueológicos” a través de los cuales es posible reconstruir series, elementos, relaciones. Trabajar con su materialidad no implica evaluarlos en términos de su veracidad o falsedad, sino en relación a los efectos de verdad que produce (Murillo, 1996).

La elaboración del *corpus* no implica un abordaje exhaustivo de la totalidad de la producción discursiva del FORES. Es, por el contrario, un recorte realizado en función de nuestro ejercicio de (re)problematización. Recuperando la discusión de Foucault con la historiografía clásica, el tratamiento de un “problema” en un momento dado no requiere exhaustividad en el tratamiento del material, sino que obedece a diferentes reglas: “elección del material en función de los datos del problema; focalización del análisis sobre los elementos susceptibles de resolverlo; establecimiento de las relaciones que permiten esta solución. Y, por tanto, indiferencia a la obligación de decirlo todo” (Foucault, 1982, p. 42).

En el caso de la presente tesis, el *corpus* documental estará conformado por un conjunto de documentos publicados por el FORES durante los años 1976 y 2019: a) proyectos de reforma judicial, b) gacetillas de prensa y notas de opinión publicadas en diarios y revistas nacionales; c) artículos académicos y presentaciones realizadas en congresos y disertaciones, e) resultados de investigación, f) boletines institucionales e informes de gestión¹¹. También incorporamos las notas obtenidas en la observación participante realizada en 2018 en el marco de un evento organizado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (MJyDH). El *corpus* genealógico, por su parte, fue construido a partir del uso de bibliografía especializada y de la recuperación de fuentes secundarias. Asimismo, recurrimos a la búsqueda de noticias periodísticas publicadas en diarios nacionales y provinciales, con el objetivo de reconstruir los escenarios de emergencia de estos discursos.

Complementamos este corpus con un total de diez entrevistas realizadas entre 2017 y 2019. Allí incluimos tanto a jueces y abogados miembros del FORES, así como a informantes clave

¹¹ El detalle de estos documentos se incluye en el apartado “Corpus documental” al final de la tesis.

vinculados con el Poder Judicial. En relación al primer segmento, entrevistamos a un ex miembro del FORES y a tres integrantes actuales, uno de los cuales formó parte del MJyDH entre los años 2016 y 2019¹². En relación a los/as informantes clave, consultamos a las siguientes personas: un abogado, docente e investigador, experto en procesos de reforma judicial; un juez de casación; un miembro de Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), experto en procesos de reforma judicial; una funcionaria del MJyDH, a cargo de la consulta a entidades de la sociedad civil para la designación de magistrados; dos funcionarias del Programa Justicia 2020, dependiente del MJyDH.

Del estudio de los interrogantes expuestos y el trabajo con los materiales pudimos dar cuenta de la emergencia, como ya mencionamos, de cuatro series discursivas. Detengámonos de manera breve en el recorrido propuesto. En el capítulo 2 analizamos las primeras intervenciones del FORES a partir de su creación en 1976 en el marco de la última dictadura militar y posterior transición democrática (1976-1992). Como describiremos allí, esta usina de pensamiento tuvo como “presentación en sociedad” la organización de las Conferencias sobre la Reforma Judicial en los años 1977 y 1978, actividad donde participaron funcionarios del gobierno *de facto*. Posteriormente, nos detendremos en la publicación “Definitivamente Nunca Más (la otra cara del informe de la CONADEP)”, un libro publicado en 1985 con el objetivo de discutir el informe de la CONADEP sobre la desaparición de personas. Nos referiremos a esta primera serie discursiva como discursividad judicial conservadora, en tanto se asienta en la necesidad de reformar el sistema de justicia con el propósito de lograr imponer “orden” frente a la “amenaza subversiva”.

En el capítulo 3 nos detendremos en la progresiva reconfiguración discursiva del FORES a partir de la década del noventa y principios de los años dos mil (1992-2005) en el marco del despliegue del neoliberalismo en la región. En dicho capítulo analizaremos las investigaciones realizadas durante la década del noventa, donde esta usina de pensamiento reafirma la necesidad de la reforma judicial como parte del proceso más amplio de reforma del Estado. Para este análisis, nos centramos en las investigaciones “Justicia y desarrollo económico”, publicada en 1998 en conjunto con el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y el “Plan Nacional de Reforma Judicial” formulado en 1999 a pedido del Ministerio de Justicia. Allí la problemática central que organizó los discursos del FORES se vinculó con la “eficiencia” en el uso de los

¹² Por cuestiones de confidencialidad, omitimos la información relativa a cuál es el lugar de estas personas en el organigrama de la organización. Entendemos que son datos relevantes, pero priorizamos mantener el anonimato de quienes han accedido a participar de las entrevistas. Al momento de incluir sus relatos en el análisis, detallaremos únicamente el número de entrevista, la pertenencia institucional del entrevistado/a y el año de realización de la entrevista. Por ejemplo, “Entrevista 1, FORES, 2017”.

recursos del sistema de justicia y en la necesidad de garantizar su buen funcionamiento en pos de garantizar la “seguridad jurídica” y el desarrollo económico. Nos referimos a estos discursos como parte de una discursividad judicial managerial, en tanto recuperan allí elementos del *New Public Management*, una nueva lógica para la administración pública que propone adoptar criterios de funcionamiento equivalentes a los del sector privado.

En el capítulo 4 describimos los discursos del FORES en torno a la cuestión judicial a partir de la primera década del nuevo milenio (2005-2014), donde la preocupación por la “eficiencia” va cediendo paso progresivamente a la preocupación por la “independencia judicial”. Definimos a esta serie discursiva como discursividad judicial liberal selectiva, en la medida en que se asienta en una crítica permanente a la estatalidad propia del liberalismo político. Nos referimos a ella con la noción de “fobia al Estado”, recuperando las formulaciones de Michel Foucault (2007b). Sin embargo, esta crítica se centra, como veremos, en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, asignando al Poder Judicial un rol de “control” frente al resto de los poderes. Más en particular, analizaremos cómo los cuestionamientos se articulan alrededor de la fuerza política a cargo del gobierno nacional, el Frente para la Victoria. Esto nos permite referirnos a un liberalismo “selectivo”, donde el kirchnerismo aparece como el principal objeto de cuestionamiento. Recuperaremos estos discursos a partir de la creación del Índice de Confianza en la Justicia (ICJ), un instrumento que permitía “medir” la imagen pública del sistema de justicia y en torno al cual el FORES montaba sus críticas a la estatalidad. También volveremos sobre las declaraciones públicas de esta usina de pensamiento en gacetillas de prensa y medios de comunicación.

Finalmente, el último capítulo abordará el plan de reforma judicial elaborado por el FORES en 2014 e implementado posteriormente por el MJyDH, conocido como Justicia 2020 (2014-2019). Analizamos allí los inicios de este plan de reforma, su difusión pública y el modo en que su implementación remite a una imbricación entre el discurso del FORES y el discurso ministerial. Como veremos, el proyecto se propone como un programa dentro de la lógica del “gobierno abierto”, lo que permitiría no solo reformar el sistema de justicia sino también “auditar” la actividad del Ministerio. Como veremos allí, el rol del sistema de justicia frente a la (in)seguridad comienza a cobrar mayor centralidad, bajo el argumento de que una mejora en su funcionamiento permitiría intervenir sobre el problema securitario y la comisión de cierto tipo de delitos, como es el caso del delito contra la propiedad privada en el espacio público, pero también frente a hechos como la “corrupción”. Es por ello que nos referimos a esta serie discursiva como discursividad judicial securitaria.

Previo a comenzar este recorrido, nos detendremos en el capítulo 1 en la reconstrucción del campo de estudios en el que se enmarca la presente tesis: los estudios sobre reforma judicial,

por un lado, y los estudios sobre el rol de los *think tanks* en la formulación de políticas públicas, por el otro. En la segunda parte de ese capítulo, describiremos algunas características generales de la organización que es objeto de esta tesis, el FORES.

Capítulo 1. Reconstruyendo el campo de estudios. Cuestión judicial y *expertise*

En este capítulo describiremos las líneas generales que estructuran el área de producción de conocimiento en el cual nuestra indagación se enmarca. Por un lado, establece un diálogo con la tradición criminológica y con las sociologías del control social que han abordado las transformaciones en el sistema de justicia y los debates respecto a su funcionamiento. Por el otro, discute con aquellas investigaciones del campo sociológico orientadas a describir la reconfiguración de los vínculos entre saber experto y política, y en particular, el rol de los *think tanks*. Esta descripción nos permitirá ubicar nuestra investigación dentro de los debates del campo científico, vincularlo con las tradiciones teóricas previas y dar cuenta de nuestro aporte (Mendizabal, 2006).

En los dos primeros apartados nos detendremos en los principales debates que estructuran estos campos de estudios, en tanto es la revisión de estos trabajos la que nos ha permitido construir nuestros propios interrogantes. En el apartado final comenzaremos a delinear las características de la usina de pensamiento objeto de esta tesis, el FORES.

i. La reforma judicial como objeto de estudio

La cuestión judicial, como mencionamos en la introducción, remite al modo en que ciertos aspectos del sistema de justicia se constituyen como problemas socialmente relevantes sobre los cuales se proponen soluciones prácticas. En este sentido, la manera en que se problematiza lo judicial plantea un interrogante respecto a por qué es necesaria la reforma. Dicho interrogante, sin embargo, no siempre se responde de la misma manera. Por el contrario, los temas que han organizado la problematización respecto a lo judicial han variado en los diferentes escenarios históricos.

En este primer apartado nos proponemos reconstruir el modo en que la reforma judicial aparece como objeto de estudio desde la década de los ochenta en nuestro contexto. Para ello, distinguiremos tres grandes períodos de análisis. Un primer momento vinculado con el proceso de transición democrática y con la adecuación de los sistemas de justicia a las democracias nacientes. Un segundo momento durante la década del noventa, donde la transformación del sistema de justicia se anuda con la transformación de las instituciones políticas y económicas propuestas en el marco del despliegue del neoliberalismo en América Latina. Finalmente, un tercer momento vinculado con la consolidación del problema securitario a inicios del nuevo milenio y la pregunta respecto al rol del sistema de justicia frente al problema de la (in)seguridad. Nos centraremos en

los discursos y argumentaciones a través de las cuales, en los diferentes escenarios históricos, se propone la transformación de lo judicial.

a. La cuestión judicial en la transición a la democracia

Durante la década del ochenta se inauguran en la región una serie de debates acerca de la necesidad de transformar el sistema de justicia. La preocupación respecto a la cuestión judicial se vio impulsada por la apertura de procesos de transición democrática en el Cono Sur¹³. El fin de las dictaduras militares en países como Argentina, Uruguay, Brasil y Chile¹⁴ abrió la pregunta respecto al modo en que las instituciones debían adecuarse al naciente Estado de Derecho. Para el caso del sistema judicial, esta interpelación se construyó en un doble sentido. Por un lado, en relación a la política de persecución penal que debía asumirse respecto a los delitos cometidos por el Estado en el marco de los gobiernos de *facto*, como un modo de reivindicar los derechos humanos frente a la violencia estatal. Por el otro, se planteaba la necesidad de adecuar las leyes procesales y penales al contexto democrático, desde una impronta fuertemente liberal vinculada con la necesidad de limitar el poder de castigar (Sozzo, 2011). Es así que, en los discursos de organismos de derechos humanos (Azcárate & Jelin, 1991; Acuña & Smulovitz, 1995; Andriotti Romanin, 2013), de intelectuales vinculados con el ámbito académico (Sozzo, 2011, 2014; Gutiérrez, 2014a), y de referentes del arco político (Acuña & Smulovitz, 1995; Smulovitz, 1995a), la cuestión judicial se anuda con los interrogantes que abre la transición democrática. Analicemos qué sucede en el caso argentino.

La problematización de lo judicial en Argentina se vinculó, en primer lugar, con el rol que el sistema judicial -y en particular, la justicia penal- debía asumir frente a las numerosas violaciones a los derechos humanos cometidas por la última dictadura militar. La represión ilegal

¹³ Como afirma Mazzei (2011), recuperando las elaboraciones de O'Donnell y Schmitter, es posible definir a la transición democrática como el período delimitado por la disolución de un régimen autoritario y la consolidación de alguna forma de democracia. En el caso argentino, la transición a la democracia luego de la última dictadura militar (1976-1983) puede ser delimitada entre los años 1982 y 1983 -donde se inicia una etapa de progresiva apertura que culmina con la elección presidencial de Raúl Alfonsín- y el año 1990, luego del último levantamiento armado "carapintada" durante la presidencia de Carlos S. Menem.

¹⁴ Entre las décadas de 1960 y 1990, se iniciaron en el Cono Sur una serie de procesos autoritarios, caracterizados por la "toma" del poder del Estado por parte de las Fuerzas Armadas quienes, a su vez, intentaron institucionalizar estos regímenes a través de la creación de instituciones y legislación propia. En el caso argentino, la última dictadura militar -autodenominada por la "Proceso de Reorganización Nacional" por la propia junta militar- tuvo lugar entre los años 1976 y 1983. En Uruguay, el golpe de Estado encabezado por el entonces presidente constitucional Juan María Bordaberry en conjunto con las Fuerzas Armadas, tuvo lugar en el año 1973 y se extendió hasta la realización de elecciones en el año 1985. La dictadura brasileña, una de las más extensas de la región, tuvo lugar entre 1964 y 1985, año en el cual asume la presidencia el candidato del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), José Sarney. En el caso de Chile, la dictadura presidida por Augusto Pinochet, comandante en jefe del Ejército, inició en el año 1973 y finalizó en el año 1990, luego del plebiscito realizado en el año 1988 que rechazó su continuidad.

llevada adelante por el gobierno *de facto*, -que incluyó desaparición de personas, asesinatos, torturas y detenciones ilegales-, suscitó discusiones respecto al modo en que deberían ser juzgadas dichas acciones en el marco del retorno a la democracia. En particular, los debates giraban en torno a si estos delitos debían ser juzgados o no, quién debía estar a cargo del proceso de enjuiciamiento, y cuál sería el alcance de las responsabilidades penales teniendo en cuenta las diferencias jerárquicas al interior de las Fuerzas Armadas. Bajo la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) estos temas cobraron centralidad en la agenda pública. El sector militar, los organismos de derechos humanos y el Poder Ejecutivo mostraron posturas diferenciadas en relación al modo en que debía intervenir el sistema de justicia.

Por un lado, durante el último período del gobierno militar existieron intentos por parte de las Fuerzas Armadas para que las violaciones a los derechos humanos se resuelvan sin mediación de una revisión judicial (Acuña y Smulovitz, 1995). Ejemplo de ello fue la Ley de Pacificación Nacional 22.924 sancionada el 22 de septiembre de 1983, dos semanas antes del llamado a elecciones. Esta ley, conocida como “ley de Autoamnistía”, declaraba extinguidas las sanciones penales vinculadas con el “desarrollo de acciones dirigidas a prevenir, conjurar o poner fin a las referidas actividades terroristas o subversivas”. De esta manera, se pretendía anular la posibilidad de investigar dichos delitos en virtud de ser considerados actos de servicio en el marco de la llamada “guerra contra la subversión”. Un segundo ejemplo se vincula con el rechazo del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, el tribunal militar de última instancia, a condenar a los responsables de las juntas militares por su rol en la dictadura, por considerar que sus acciones fueron “en cuanto a contenido y forma, inobjetable” (Rama Argentina de la Asociación Americana de Juristas, 1988). La absolución de los ex Comandantes en jefe en 1984 será revisada posteriormente por la Cámara Federal de Buenos Aires, en el marco del denominado “Juicio a las Juntas”¹⁵. Volveremos sobre este punto más adelante.

Una segunda posición respecto al rol del sistema de justicia fue la adoptada por los organismos de derechos humanos. Este conjunto heterogéneo incluía organizaciones conformadas

¹⁵ El denominado “Juicio a las Juntas” fue el proceso a partir del cual se acusó a los integrantes de las tres primeras juntas militares: Jorge Rafael Videla, Emilio Eduardo Massera y Orlando Ramón Agosti, representantes de la primera junta militar (1976-1980); Roberto Eduardo Viola, Armando Lambruschini y Omar Domingo Rubens Graffigna, integrantes de la segunda junta militar (1980-1981); y Leopoldo Fortunato Galtieri, Jorge Isaac Anaya, Basilio Lami Dozo, miembros de la tercera junta militar (1981-1982). Si bien en principio era la justicia militar la encargada de llevar adelante este proceso, la ley 23.049 de Reforma del Código Militar (1984) establecía la posibilidad de una instancia de apelación en tribunales civiles. Luego de la negación del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas de condenar a los acusados, fue la Cámara Federal de Buenos Aires quien decidió hacerse cargo del juicio a los ex comandantes (Acuña & Smulovitz, 1995; Smulovitz, 1995a). El resultado del “Juicio a las Juntas” fue la condena a prisión de Videla, Massera, Viola, Lambruschini y Agosti, y la absolución de Rubens Graffigna, Galtieri, Anaya y Lami Dozo.

con anterioridad al golpe militar –como la Liga Argentina por los Derechos del Hombre¹⁶, el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ)¹⁷ y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH)¹⁸-, organizaciones conformadas por familiares y víctimas del terrorismo de Estado –como es el caso de Madres de Plaza de Mayo¹⁹, Abuelas de Plaza de Mayo²⁰, Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas²¹-, y organismos dedicados al apoyo legal -por ejemplo, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)²²-. Tal como analizan Azcárate y Jelin (1991), este movimiento fue central no solo en la reivindicación de la memoria respecto a las violaciones ocurridas durante la dictadura militar, sino también en relación a las demandas de “justicia” y sanción penal a los responsables.

Porque si están muertos los han asesinado y entonces lo lógico, lo ético es saber quién los asesinó, quién dio la orden de tortura y ejecución y quién la llevó a cabo. Nosotras no podemos transigir más que con una explicación total y la detención, juicio y castigo a los delincuentes, porque castigar a los delincuentes hace a una sociedad civilizada (Madres de Plaza de Mayo, citado en Veiga, 1985, p. 53)

El sistema de justicia adquirió una función simbólica colectiva vinculada con la condena de los responsables materiales pero también del proyecto más amplio que implicó el proceso iniciado con el golpe de Estado de 1976 (Gutiérrez, 2014a). Es por ello que, en paralelo a la demanda de castigo a los culpables, se articuló el rechazo a la “impunidad” de los integrantes del

¹⁶ La Liga Argentina por los Derechos del Hombre (LADH) es una organización creada en el año 1937. En su creación fue definido como un espacio plural, conformado por miembros de diferentes extracciones políticas (Partido Socialista, Partido Radical, Partido Demócrata Progresista e independientes) cuyo “común denominador era la lucha por los derechos humanos” (Gianera, 2001, s.p.).

¹⁷ El Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) es una organización social con presencia en diversos países de América Latina, “de inspiración cristiano-ecuménica, que tiene como finalidad promover los valores de la Paz, la No violencia y una cultura fundada en el reconocimiento pleno a los Derechos Humanos” (SERPAJ Argentina, s.f.). En el caso de Argentina, fue fundada en el año 1974 por Adolfo Pérez Esquivel.

¹⁸ La Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) fue fundada en el año 1975. De su creación participaron referentes de diferentes sectores sociales, políticos, intelectuales, sindicales y religiosos argentinos, quienes encuadraron su acción en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la Constitución Argentina y la legislación internacionalmente reconocida (APDH, s.f.).

¹⁹ La asociación Madres de Plaza de Mayo fue fundada en el año 1977 por un grupo de mujeres que buscaban a sus hijos desaparecidos por el gobierno militar. Su nombre proviene de su primer lugar de reunión, la Plaza de Mayo, donde comenzaron a reunirse los días jueves (Ginzberg, 2001).

²⁰ Abuelas de Plaza de Mayo es una organización creada en el año 1977 con el objetivo de localizar y restituir a los niños apropiados nacidos en los centros clandestinos de detención o secuestrados junto con sus padres en el marco de la última dictadura militar (Abuelas de Plaza de Mayo, s/f). En sus inicios formaban parte de las movilizaciones en conjunto con las Madres de Plaza de Mayo, hasta adoptar en el año 1980 su primer nombre “Abuelas Argentinas con nietitos desaparecidos” (Dillon, 2001).

²¹ Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas es una organización civil que surge en el año 1976 en Córdoba por iniciativa de un grupo de familiares de desaparecidos en enero de ese año. Luego del golpe de Estado, comienzan a reunirse en Buenos Aires bajo la consigna de “Aparición con vida” de los detenidos-desaparecidos, y a desplegar su presencia en diferentes ciudades del interior de país (Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, 1988).

²² El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización fundada en el año 1979, cuya misión era documentar la represión llevada adelante por la dictadura militar, así como de asistir legalmente a familiares y víctimas del terrorismo de Estado. El objetivo era llevar adelante acciones judiciales que permitieran la acumulación de pruebas contra los responsables, así como lograr un impacto en la opinión pública nacional e internacional (Bruschtein, 2001).

régimen militar. La consigna “Ningún culpable impune” presente en las marchas realizadas durante los juicios se transformó en un articulador de las demandas del movimiento de derechos humanos (Mira, 2009).

Finalmente, la posición asumida por el gobierno de Alfonsín dio cuenta de un desplazamiento entre los discursos pronunciados en el marco de la campaña y las decisiones llevadas adelante en lo referido a lo judicial y las violaciones a los derechos humanos. A días de iniciado su mandato, el presidente electo tomó dos medidas de relevancia vinculadas con la persecución penal de los delitos cometidos por el gobierno militar. Por un lado, a través del decreto N°187 creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), un órgano creado con el objetivo de investigar la desaparición forzada de personas ocurrida durante la dictadura, una medida que generó desconfianza entre los organismos de derechos humanos²³. Por el otro, derogó la “ley de Autoamnistía” y dictó el decreto N°158/83 el cual ordenaba el procesamiento de los integrantes de las tres primeras juntas militares, lo que dio lugar al ya mencionado “Juicio a las Juntas”. Sin embargo, en conjunto con estas medidas dictó el decreto N°157/83, a través del cual se ordenaba la persecución penal de las cúpulas del ERP²⁴ y Montoneros²⁵. Si bien el enjuiciamiento de las cúpulas militares puede ser analizado como una reafirmación del principio de igualdad jurídica (Gargarella, 2010), la persecución penal simultánea de civiles acusados por actividades guerrilleras también puede interpretarse, tal como sostienen Acuña y Smulovitz (1995), como un intento por evitar que la sanción penal a los militares sea interpretado como una campaña “antimilitar”. De esta manera, se igualaban las responsabilidades condenando a los “dos demonios”²⁶ culpables de la violencia política.

En materia de alcance de las sanciones penales, el gobierno impulsó dos leyes de relevancia: la Ley de Punto Final N°23.492 (1986), que establecía la extinción de acciones penales a los autores de los delitos de desaparición de personas, detenciones ilegales, torturas y homicidios cometidos en el marco de la dictadura; y la Ley de Obediencia Debida N°23.521 (1987), que presumía la no punibilidad de aquellos miembros de las Fuerzas Armadas con rango inferior a

²³ La CONADEP fue un organismo descentralizado conformado por un grupo de referentes de diversas áreas de conocimiento. Como fruto de su investigación, publicaron en el año 1984 el Informe “Nunca más”, donde se incluyeron testimonios vinculados con los crímenes cometidos durante la última dictadura militar. Como analiza Ohanian (2018), la decisión de conformar la CONADEP no contaba con el acuerdo unánime de los organismos de derechos humanos, quienes originalmente habían pugnado por la conformación de una comisión bicameral.

²⁴ El ERP o “Ejército Revolucionario del Pueblo” era una organización armada dependiente del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Fue uno de los principales grupos guerrilleros de Argentina entre los años 1969 y 1977 (Pozzi, 2015).

²⁵ Montoneros fue una organización guerrillera vinculada al peronismo que funcionó durante la década de los setenta.

²⁶ La “teoría de los demonios” remite a los discursos que postulaban que “los acontecimientos que llevaron al despliegue del genocidio postulando la existencia de dos bandos igualmente dañinos que al enfrentarse dejaron a la ‘sociedad inocente’ entre dos fuegos” (Ohanian, 2018, p. 151).

coronel “por haber obrado en virtud de obediencia debida”. De esta manera, adquirió forma legal el límite a los alcances de la persecución y el tratamiento judicial con motivo de las violaciones a los derechos humanos, restringiéndose únicamente a las cúpulas y oficiales de alto rango de las Fuerzas Armadas (Acuña & Smulovitz, 1995; Sozzo, 2011).

Las leyes impulsadas por el gobierno de Alfonsín y los límites al accionar del Poder Judicial generaron disconformidad entre los organismos de derechos humanos (Acuña & Smulovitz, 1995; Andriotti Romanin, 2013). Sin embargo, también se produjeron tensiones al interior de las Fuerzas Armadas, principalmente entre las cúpulas y un sector de militares sublevados denominado “carapintadas”²⁷. Es posible observar entonces cómo un primer eje de problematización respecto a lo judicial se vinculó con la justicia penal y con las tensiones que generaba el juzgamiento de los crímenes de Estado cometidos durante la dictadura.

Una segunda dimensión de la cuestión judicial en el marco de la transición democrática se anuda, no ya con la necesidad de juzgar, sino con la necesidad de reformar estructuralmente las instituciones con el objetivo de garantizar la gobernabilidad democrática. En palabras de Azcárate y Jelin (1991) se trataba de construir una institucionalidad que protegiera cabalmente los derechos humanos. Era necesario consolidar nuevas instituciones afines a los valores de la democracia, incluyendo las instituciones judiciales, tal como afirmaba el presidente en su asunción:

Nosotros privilegiaremos, por lo tanto, la plena vigencia de los derechos humanos y la necesidad de dismantelar el aparato represivo para que solamente las instituciones naturales, modernas y eficientes de la justicia y de los organismos que deben servirla en el marco de la legitimidad se hagan cargo de los complejos problemas de la sociedad moderna, problemas cuya gravedad no se nos escapa (Discurso de asunción de Raúl Alfonsín como Presidente de la Nación ante la Asamblea Legislativa, 10 de diciembre de 1983)

Existe entonces un clima de entusiasmo favorable a la reforma institucional del sistema de justicia. Tal como analiza Smulovitz (1995a), este entusiasmo fue en parte propiciado por la visibilidad pública y mediática que adquirió el Poder Judicial a partir del “Juicio a las Juntas”, lo que le otorgó un lugar estratégico al sistema de justicia en tanto mecanismo legítimo posible para la resolución de conflictos.

Algo que caracterizó los debates respecto a la reforma judicial en este período es el rol asignado a los expertos del campo jurídico. Recuperando la caracterización realizada por Sozzo

²⁷ Bajo el nombre “carapintadas” se conoce a un sector de las Fuerzas Armadas que protagonizó una serie de levantamientos durante los años 1897 y 1990. El objetivo de estos levantamientos era, tal como reconstruyen Acuña y Smulovitz (1995), lograr una “solución política” para evitar los juicios vinculados a las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura militar. En otras palabras, solicitaban una “amnistía” por parte del gobierno con el objetivo de no ser juzgados.

(2011, 2014), es posible pensar que las propuestas de transformación de las instituciones judiciales durante la primera etapa de la transición a la democracia -más específicamente, de aquellas vinculadas con la justicia penal- responden a un modelo “elitista” y “formalista”. Elitista en tanto las discusiones en torno al funcionamiento del sistema de justicia y su posibilidad de reforma durante el gobierno de Alfonsín fueron llevadas adelante por un grupo selecto de expertos provenientes del mundo jurídico. Formalista en la medida en que en esos debates primaba la idea del “deber ser” y la preocupación por la formulación de la ley, antes que la aplicación de la misma y la construcción de indicadores empíricos sobre su funcionamiento.

Uno de los observables de esta modalidad de propuestas de reforma “desde arriba” (Gargarella, 2010) es la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia. El Consejo, creado a través del decreto 2446/85 y coordinado por el jurista Carlos S. Nino²⁸, era definido como un ámbito de discusión y participación conformado por un grupo de personalidades políticas e intelectuales, cuyo objetivo era contribuir con proyectos y asesoramiento a la tarea de gobierno a los fines de consolidar el régimen republicano y democrático. En ese marco, funcionaba una Comisión de Poder Judicial orientada al “estudio de distintas reformas relacionadas con la modernización de la Justicia y sus procedimientos” (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986, p. 8). Este Consejo tuvo entre sus objetivos, tal como afirma Sozzo (2014) la iniciativa de reforma penal más ambiciosa del período condensada en el diseño de un proyecto de Código Procesal Penal de la Nación.

Este proyecto, a cargo del Prof. Julio B. Maier²⁹ y con la colaboración de Alberto Binder³⁰ tenía entre sus propósitos centrales la consolidación de un sistema procesal modelo que reemplazara el Código de Procedimientos en Materia Penal sancionado en el año 1889 y diseñado por Manuel Obarrio bajo el modelo de la ley inquisitiva española de enjuiciamiento (Sarrabayrouse Oliveira, 1998). ¿Por qué se consideraba necesaria la transformación del sistema procesal? Principalmente, por las implicancias del modelo inquisitivo en relación a las garantías del debido proceso.

²⁸ Carlos Nino (1943-1993) fue un reconocido jurista argentino. Se formó en derecho y obtuvo el doctorado en Leyes en la Universidad de Oxford. Se desempeñó como profesor titular de Filosofía del Derecho en las facultades de Derecho y de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, así como también en la Universidad de Yale y Pompeu Fabra. Además de ser el coordinador del mencionado Consejo, fue asesor del presidente Raúl Alfonsín.

²⁹ Julio Maier (1939-2020) fue un abogado y profesor de Derecho Penal y Procesal Penal en la Universidad de Buenos Aires. Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Munich vinculados a la Filosofía jurídica, el Derecho penal y el Derecho procesal penal.

³⁰ Alberto Binder es abogado y doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Se ha desempeñado como asesor en numerosas reformas judiciales de América Latina. Es fundador y actual presidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP).

Los procedimientos inquisitivos se caracterizan, en principio, por el inicio de la acción legal de oficio, entendiendo que existe un interés público en la persecución de los hechos punibles. Es decir, el juez decide sobre la necesidad de iniciar la investigación, concentrando a su vez en su figura las funciones de instruir y juzgar (Bovino, 1998). Asimismo, por el hecho de que el procedimiento penal se asienta en una investigación escrita y parcialmente secreta, un elemento incompatible con un proceso penal público (Maier, 1988; Bovino, 1998). De esta manera, el “Código Obarrio” era criticado por el tratamiento que otorgaba a las garantías individuales, en términos de la falta de transparencia e imparcialidad en el proceso (Sarrabayrouse Oliveira, 1998).

La propuesta del nuevo código procesal implicaba la ruptura con el sistema de procedimiento inquisitivo y su reemplazo por una lógica acusatoria o adversarial. El modelo acusatorio -basado en procedimientos orales y públicos, en el principio de contradicción y en la distinción entre las funciones de acusación y juzgamiento (Langer, 2007)- se suponía, como analiza Gutiérrez (2014a), más democrático y respetuoso de los derechos humanos³¹. Este proyecto finalmente no fue aprobado³², pero instaló un debate respecto a las características de los sistemas inquisitivos que se constituyó en un eje central de la problematización de lo judicial, tal como analizaremos en el apartado siguiente.

b. Neoliberalismo, reforma judicial y eficiencia

Un segundo conjunto de debates respecto al sistema de justicia se inicia a mediados de la década del noventa hasta inicios de los años 2000, en el marco de la expansión del neoliberalismo en la región³³. Recuperando las palabras de Smulovitz (1995), la cuestión judicial dejó de ser “sólo una necesidad normativa de la democracia para pasar a constituirse en una necesidad funcional de la estabilidad y éxito de las reformas económicas” (p. 100). Tal como analizaremos en este

³¹ Autores como Langer (2001, 2014) y Bachmaier (2009) consideran necesario superar la dicotomía entre los modelos acusatorio e inquisitivo, debido a lo polisémico de ambos términos y a la caracterización de lo “inquisitivo” como un modelo plenamente negativo frente a lo “acusatorio” como la garantía de respeto de los derechos de los ciudadanos frente al poder del Estado. Para los autores, este modo de construir el problema obtura la mirada respecto a los debates posibles en materia procesal.

³² El proyecto propuesto por Maier fue presentado ante el Congreso de la Nación en el año 1987 pero no se logró su aprobación debido a la oposición de los sectores más conservadores de Poder Judicial de la Nación y la pérdida de respaldo político (Sozzo, 2014; Hathazy, 2020). La oralidad en los procesos penales fue incorporada posteriormente en el año 1991 a través de un proyecto más conservador presentado por Ricardo Levene (h), ministro de la Corte Suprema (Smulovitz, 1995a). Como sostiene Sarrabayrouse Oliveira (1998), el resultado fue “un juicio oral, público y contradictorio, con una etapa instructoria formal y burocratizada prácticamente igual a la del Código Obarrio” (p. 26).

³³ Tal como analiza Murillo (2008), la mutación histórica que implicó el neoliberalismo a nivel global comienza a producirse desde la década de setenta. Sin embargo, es hacia fines de la década del 80 y principios de los noventa que se comienzan a desplegar con más fuerza sobre la región una serie de propuestas de reforma del Estado tendientes a la liberalización del mercado, impulsadas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

apartado, es posible identificar un primer modo de problematización de lo judicial vinculado con el despliegue neoliberal, y con la relevancia que asume en este proceso la transformación de las instituciones jurídicas y financieras (Dezalay y Garth, 2003; Faundez y Pásara, 2007; Murillo, 2008; Lista, 2008; Manzo, 2008; Guzmán Rincón, 2011, 2012). En paralelo a ello, podemos encontrar una segunda construcción de la cuestión judicial ligada a la necesidad de reforzar las garantías en el proceso penal, fundamentalmente a partir de la reforma de los códigos procesales (Ciocchini, 2013; Gutiérrez, 2014a, 2016; Langer, 2007). Esta problematización continúa las propuestas llevadas adelante por referentes ya mencionados en el apartado anterior –como Julio Maier y Alberto Binder– y se propone como una intervención necesaria en pos de profundizar el proceso de democratización. Detengámonos en las especificidades de cada una de ellas.

Como ya fue señalado, un primer modo de problematización se vincula con el despliegue neoliberal en el contexto de América Latina. En este sentido, es importante aclarar que por neoliberalismo nos referimos, no a una mera política económica o una exacerbación del liberalismo, sino a una racionalidad de gobierno, a un modo específico de pensar el gobierno de las conductas (Foucault, 2007; Gordon, 2015; O'Malley, 2006; Laval & Dardot, 2013), recuperando el enfoque de la gubernamentalidad abordado en la Introducción. El neoliberalismo es entonces un ensamble normativo que estructura y organiza conductas y prácticas sociales al tiempo que produce relaciones sociales, maneras de vivir y subjetividades específicas (Dallorso & Seghezze, 2018).

El despliegue neoliberal en la región implicó múltiples transformaciones políticas, económicas y sociales. Estas transformaciones tuvieron como condición de posibilidad los cambios en la política exterior de los países centrales y los nuevos lineamientos de los organismos financieros internacionales para la región. En el marco de la fuerte crisis financiera atravesada por los países latinoamericanos³⁴, los Estados centrales y los organismos de crédito establecieron nuevos consensos para la obtención de préstamos y ayuda financiera. El acceso a financiamiento internacional tenía como requisito entonces una serie de contraprestaciones, como por ejemplo disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reforma impositiva, liberalización del comercio internacional y de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización de empresas públicas y desregulación económica (Murillo, 2008, p. 84). Estas regulaciones y consensos, plasmados posteriormente bajo el nombre de “Consenso de Washington”³⁵, no fueron

³⁴ La crisis en la región tuvo entre elementos centrales un alto endeudamiento público, una fuerte caída de la inversión y de los salarios, la retracción del PBI industrial y el aumento de la tasa de inflación (Castellani, 2002).

³⁵ Siguiendo la reconstrucción que realiza Susana Murillo (2008), el Consenso de Washington refiere a un conjunto de políticas económicas plasmadas inicialmente en el documento de trabajo *What Washington means by policy reform* elaborado por John Williamson en el año 1989. La referencia al signifiante “Washington” anuda el complejo

entonces únicamente prescripciones económicas, sino que implicaron una transformación del diseño estatal orientado a garantizar el libre funcionamiento del mercado.

En relación a nuestro objeto de investigación, nos interesa destacar uno de los ejes centrales de estas propuestas: la transformación y modernización de las instituciones judiciales. Lo judicial comenzó a cobrar relevancia en los discursos que impulsaron la transformación neoliberal, principalmente en el marco de lo que fue definido como “segunda ola” de reformas del Estado³⁶ (Dezalay & Garth, 2003; Faundez & Pásara, 2007; Guzmán-Rincón, 2011, 2012; Lista, 2008; Manzo, 2008; Murillo, 2008; Puello-Socarrás, 2013). Esto dio lugar a un modo específico de problematización de lo judicial, a partir de lo cual se sostenía que un buen funcionamiento del Poder Judicial constituía un prerrequisito para la consolidación del mercado, en tanto aportaría mayor previsibilidad y seguridad jurídica para la atracción de inversiones extranjeras (Faundez & Pásara, 2007; Lista, 2008). En estos discursos, el desarrollo económico requería de un sistema de justicia eficaz y eficiente que garantizara la resolución de conflictos y el cumplimiento de los contratos.

Como ha sido abordado en la bibliografía especializada, los organismos internacionales y agencias de cooperación de los países desarrollados -principalmente el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (conocida como USAID, por sus siglas en inglés)- han tenido un rol relevante en la promoción de procesos de reforma judicial en América Latina en el marco de la reforma del Estado, principalmente en materia de financiamiento. Sin embargo, existen diversas interpretaciones respecto al grado de influencia que han tenido estas autoridades de gobierno en relación a las características y los contenidos de la reforma misma.

Una primera línea de trabajos considera a la reforma como un proceso impulsado fundamentalmente a partir del accionar de estos organismos, quienes han definido tanto la modalidad de su implementación como sus contenidos (Dezalay & Garth, 2003; Faundez & Pásara, 2007; Guzmán-Rincón, 2011, 2012; Rodríguez Garavito, 2006; Lista, 2008; Manzo, 2008). Para estos autores, un aspecto central de los programas de reforma judicial llevados adelante por los organismos internacionales, ha sido la creencia en que el *trasplante* institucional y normativo de los países centrales a los países que son objeto de la reforma era no sólo posible sino también

intelectual, político y económico que tenía sede en esa ciudad, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

³⁶ Por “primera” y “segunda generación” de reformas, se distinguen dos oleadas de propuestas de transformación diferentes. La “primera generación de reformas”, iniciada a partir de la publicación del Consenso de Washington puso énfasis en cuestiones de política macroeconómica. La “segunda generación”, impulsada por el Banco Mundial, propuso complementar las reformas iniciales con otras de carácter institucional, otorgando particular importancia al sector judicial y la calidad del sector público (Puello-Socarrás, 2013).

deseable (Faúndez & Pásara, 2007). Es así que los promotores de esta exportación de ideas llevaron adelante sus propuestas sin un sólido conocimiento de la realidad local, de sus instituciones y de las características sociales y culturales del contexto de aplicación, a partir de una visión restringida y formal tanto del derecho como de la administración de justicia, definidos únicamente en términos técnicos (Lista, 2008).

Un elemento central en relación a este modo de problematización ha sido la noción de la eficiencia. Para los organismos internacionales esta eficiencia se ligó, por un lado, con la efectividad en el resguardo del derecho de propiedad y la seguridad jurídica en las inversiones (Simone, 2007). Por el otro, con la reducción de costos en línea con la lógica empresarial, equiparando el funcionamiento del sistema de justicia al de una empresa vinculada al ámbito privado. En relación a este último punto, esta noción de eficiencia se inscribe dentro de lo que se conoce como *New Public Management*³⁷ (en adelante, NPM), una nueva lógica de gobierno de las políticas públicas que parte de la premisa de que la administración pública es estructuralmente ineficiente, y por tanto, debe ser reformada adquiriendo los estándares del sector privado. Recuperaremos el análisis sobre el NPM y su impacto en los discursos vinculados al sistema de justicia en el capítulo 3.

Para autores como Gutiérrez (2014a, 2016) y Simone (2005, 2007) una instancia regional de relevancia en esta línea ha sido el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), un organismo creado en el año 1999 por la Organización de los Estados Americanos (OEA) con la misión de “apoyar los procesos de reforma y modernización de los sistemas de justicia en las Américas” (CEJA, s.f.). Si bien existen discusiones respecto al carácter de las propuestas de reforma promovidas por ésta organización³⁸, es posible afirmar que, en términos generales, su orientación es fundamentalmente economicista orientada a mejorar la eficiencia, la rapidez y la lectura costo-beneficio por parte de los operadores del sistema de justicia (Gutiérrez, 2014a).

A nivel local, es posible encontrar algunos emergentes de este modo de problematización por ejemplo, en los discursos de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

³⁷ El *New Public Management* o “Nueva Administración Pública” cobra fuerza hacia fines de la década del ochenta como reemplazo al “Administración pública tradicional”. El NPM propone la modernización del sector estatal a través del reemplazo de las estructuras piramidales por otras más flexibles que propicien la interacción entre el Estado, el sector privado y las organizaciones sociales; la implementación de sistemas de contratación basados en el “mérito” y la medición del rendimiento y eficiencia de los procesos administrativos (Botticelli, 2017).

³⁸ Para Ciochini (2013) los planes de reforma promovidos por el CEJA no pueden pensarse únicamente como parte de la corriente economicista que entiende a la justicia en términos de costo beneficio, sino de la confluencia con otra corriente heredera de los planteos de Maier y posteriormente de Alberto Binder, anclada a la crítica al sistema inquisitivo, asociado a una forma autoritaria de ejercicio del poder. Recuperaremos los desarrollos de esta corriente y su imbricación con el efficientismo en la segunda parte de este apartado.

(FIEL)³⁹. En el año 1996 publicaron una investigación titulada “La reforma del Poder Judicial en la Argentina” la cual se describe como “el primer análisis económico comprensivo de las instituciones legales realizado en el país” (FIEL, 1996, p. 11). A partir de un análisis de los aspectos presupuestarios, organizativos y normativos de sistema de justicia en Argentina, sostienen que el modo de diseñar un sistema que facilite el crecimiento económico y respete los derechos de la ciudadanía es a través de encontrar modalidades de resolución de conflictos que minimicen los costos tanto públicos como privados. Para ello sugieren, entre otras cosas, generar incentivos que permitan mejorar el desempeño de los jueces y “limitar el generoso régimen de licencias y horario de la administración judicial”, descentralizar el presupuesto judicial nacional, generar una demanda privada eficiente –por ejemplo, a través de aumentar los costos de litigar ineficientemente- y reducir el costo privado de litigar a través de la desregulación de los honorarios.

Un segundo emergente en Argentina es el proyecto analizado por Simone (2005, 2007), denominado Proyecto de Juzgado Modelo (ProJUM). El mismo fue iniciado en el año 1998 y contó con un financiamiento de cinco millones de dólares por parte del Banco Mundial para su implementación. Su objetivo central era “diseñar y poner en operación en juzgados seleccionados un nuevo modelo de organización y gestión interna para mejorar sus niveles de efectividad” (Simone, 2007, p. 132). Se seleccionaron doce juzgados de distintos fueros para la experiencia piloto con el objetivo posterior de replicar dicha experiencia a la totalidad de los tribunales, bajo la premisa de que era necesario “modernizar” la administración judicial en Argentina. Más allá de las implicancias de su implementación, nos interesa recuperar uno de sus fundamentos centrales, que propone la separación entre las funciones administrativas y jurisdiccionales en los juzgados. La función jurisdiccional estaría restringida al juez, mientras que la función administrativa debería ser delegada en un *manager* (Rowat *et al.*, 1995 citado en Simone, 2007). Como analizaremos en el transcurso de esta tesis, la lógica *managerial* tiene como pretensión imponer los valores, prácticas y lógicas de funcionamiento de la empresa privada a la acción pública (Foucault, 2007; Boltanski & Chiapello, 2002; Laval & Dardot, 2013; Lacey, 1994; Pierbattisti, 2012).

Finalmente, en este mismo sentido podríamos mencionar el Plan Nacional de Reforma Judicial elaborado en el año 1999 por el FORES a pedido del Ministerio de Justicia. Si bien describiremos esta experiencia en profundidad en el capítulo 3, nos interesa destacar aquí que uno de los fundamentos de esta experiencia radica en la necesidad de reformar el sistema de justicia

³⁹ FIEL es una fundación creada en el año 1964 por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina, orientada a la investigación económica.

para lograr una mejor administración de recursos, a partir de la incorporación de técnicas de gerenciamiento del sector privado.

Ahora bien, y retomando nuestro planteo inicial, algunos autores coinciden en señalar un particular fenómeno asociado a la difusión de reformas judiciales en América Latina, y a partir del cual definiremos un segundo modo de problematización judicial. Este fenómeno refiere a la existencia de un movimiento reformador latinoamericano conformado por expertos locales, quienes impulsaron una serie de transformaciones, principalmente en relación a los códigos procesales penales. Este movimiento, heredero de los impulsores del Proyecto Maier, tenía como uno de sus objetivos centrales la transformación de los procesos inquisitivos a acusatorios como una forma de garantizar el Estado de derecho y la resolución de conflictos de manera no violenta (Binder, 2000). Encontramos entonces aquí otro modo de pensar la cuestión judicial, en línea con los procesos reformadores de la década del 80.

En un sentido contrario al filón de literatura revisado en la primera parte de este apartado, Máximo Langer (2007) entiende que los procesos de reforma judicial latinoamericanos no pueden explicarse como un mero producto del accionar de las agencias internacionales de crédito. Por el contrario, considera que la introducción de nuevos códigos procesales penales en diversos países de América Latina tuvo como condición de posibilidad el desarrollo de una red de *entrepreneurs* legales, de la que participaron abogados, fiscales, jueces, profesores, estudiantes, legisladores, consultores, asesores, funcionarios de la Administración Pública y de agencias internacionales. Para el autor, esta red logró “convencer” a agencias y bancos internacionales de que los nuevos códigos contribuirían al logro de sus objetivos, por lo que considera que el contexto local constituye un elemento fundamental para pensar los contenidos de las reformas. El impulso para esta serie de transformaciones en los sistemas de justicia latinoamericanos es pensado entonces como fruto de una “difusión desde la periferia”. Esto quiere decir que, si bien el rol de los actores internacionales constituyó un factor fundamental para la expansión y puesta en práctica de estas ideas, su involucramiento fue posible en la medida en que “fueron persuadidos por los argumentos de los miembros de la red” (Langer, 2007, p. 55).

¿Cuáles eran los argumentos que sostenían este modo de problematización? Los integrantes de esta red tenían en común su interés en la promoción de nuevos códigos “como una solución a los problemas de debido proceso, ineficiencia y falta de transparencia de los sistemas de justicia penal inquisitivos latinoamericanos” (Langer, 2007, p. 36). El modo en que aparece la cuestión judicial en estos discursos se anuda, no ya a la seguridad jurídica y a la protección de los contratos entre privados, sino a la necesidad de fortalecer las garantías en el proceso penal.

Uno de los referentes centrales de este movimiento es el ya nombrado Alberto Binder, abogado y colaborador en la redacción de diversos códigos procesales en América Latina. Binder, en conjunto con otro referente del campo jurídico y criminológico, David Baigún⁴⁰, fundó en el año 1989 el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). El INECIP es presentado como una fundación cuyo objetivo es contribuir a la consolidación y fortalecimiento del Estado de derecho en América Latina y el Caribe (INECIP, s.f.). Autores como Gutiérrez (2016) consideran que, si bien es posible enmarcar a esta organización como parte del movimiento crítico que durante la década del noventa propuso la reducción del poder punitivo del Estado y la reversión de la selectividad del sistema penal, a inicios del siglo XXI es posible observar un desplazamiento en su agenda, orientada hacia la preocupación por la eficiencia. Detengámonos en este punto.

Tal como referimos en la primera parte de este apartado, la ineficiencia del sistema de justicia se constituyó como un problema central en los discursos de los organismos internacionales. Ahora bien, este también constituyó un tópico central del discurso reformador garantista asociando el sistema acusatorio a una mayor eficiencia. Sin embargo, es posible encontrar matices, siguiendo el argumento de Ciocchini (2013), en los modos en que se enuncia la eficiencia como problema. Para el autor, recuperando la figura de referentes como Binder, esta corriente se diferencia de los planteos economicistas en tanto la eficiencia no tiene como objetivo una reducción de costos y mayor capacidad de pronunciar sentencias sino un mayor respeto de las garantías de los imputados. No es nuestra intención suturar el debate respecto al modo en que en esta corriente se define la eficiencia, pero sí señalar la polivalencia táctica de dicha noción. Recuperaremos este elemento a lo largo de la tesis.

El problema de la eficiencia se anudó entonces con la crítica a los procedimientos escritos y al expediente judicial, entendidos como un símbolo de la burocracia del sistema inquisitivo imperante (Ciocchini, 2017). En el caso argentino, este modo de problematizar la cuestión judicial fue relevante, por ejemplo, en la reforma del código procesal penal de Córdoba en 1991, basada en el proyecto diseñado por Maier en el '86. Dicha reforma, basada en la adopción de un código procesal de tipo acusatorio, asociaba la oralidad a mayor celeridad, mayor eficacia y mayores garantías individuales (Cóppola, 2003 citado en Ciocchini, 2013). Estos discursos también están presentes en la reforma procesal penal de la Provincia de Buenos Aires donde, a través de la implementación de un nuevo código procesal se propuso el reemplazo del sistema inquisitorial por uno acusatorio y adversarial, a través de la aplicación del juicio oral y la diferenciación de las

⁴⁰ David Baigún (1926-2015) fue un abogado, doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, y profesor consulto de Derecho Penal de esa misma casa de estudios.

figuras de fiscal acusador y juez (Ciocchini, 2017). Asimismo, se introdujo en esta reforma el juicio abreviado, una figura del sistema de administración de justicia norteamericano donde se reconoce la admisión de culpabilidad por parte del acusado, lo que permite negociar la pena a imponer (Sicardi, 2018). Sin embargo, es preciso mencionar que el caso del Código Procesal Penal de Buenos Aires (CPPBA) y sus numerosas modificaciones adquiere cierta especificidad a la luz del problema securitario. Abordaremos esta cuestión en el apartado siguiente.

Finalmente, nos interesa mencionar brevemente dos hitos relevantes de este período en relación al sistema de justicia argentino: el cambio en el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y la reforma constitucional de 1994. Si bien las motivaciones de dicha reforma se vincularon con la intención del entonces presidente, Carlos S. Menem, de asegurarse la posibilidad de reelección⁴¹ y reforzar el control político sobre la CSJN, fueron hechos que introdujeron nuevas discusiones respecto a la independencia judicial y al rol del sistema de justicia en el control sobre la figura presidencial. Por un lado, el incremento del número de miembros de la CSJN -de cinco a nueve- impulsada por el poder Ejecutivo durante el año 1990, tuvo como objetivo garantizar la “mayoría automática” en los fallos a favor del gobierno. Tal como reconstruyen Acuña y Alonso (2003), las decisiones adoptadas por la CSJN durante la década del noventa implicaron un fuerte descrédito de esta institución y afectaron el modo en que públicamente se percibía la autonomía judicial. En relación a la reforma constitucional, una de las transformaciones más relevantes fue la incorporación de la figura del Ministerio Público con la función de promover y ejercitar la acción penal pública, como un órgano independiente con autonomía funcional y financiera (Skaar, 2003). Una segunda reforma de relevancia es la creación del Consejo de la Magistratura cuya principal función es seleccionar a los candidatos para los cargos de jueces inferiores a la CSJN por medio de la realización de concursos públicos a los fines de que el Poder Ejecutivo seleccione a quien designará para cubrir el puesto vacante, con previo acuerdo del Senado (Alcala et al., 2003). Indagaremos con profundidad estas figuras en el capítulo 4.

c. La deriva securitaria de la cuestión judicial

En el tramo final de la revisión respecto al modo en que es problematizado lo judicial desde la década del ochenta, nos interesa detenernos en algunos debates que cobran fuerza a partir de la llegada del nuevo milenio. Estos se asocian fundamentalmente con el rol del sistema de justicia -

⁴¹ Las negociaciones entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical para lograr el tratamiento de la reforma constitucional fueron conocidas bajo el nombre de “Pacto de Olivos”, debido al acuerdo firmado por el presidente Menem y el ex presidente Raúl Alfonsín el 14 de noviembre de 1993 con el objetivo de impulsar el proyecto. Ver Smulovitz (1995b)

–en particular, la justicia penal- en relación al problema securitario y al “combate” a la (in)seguridad. A inicios de los años 2000, se consolida el anudamiento entre la manera en que se problematiza lo judicial, por un lado, y la problematización de la (in)seguridad, por el otro. El sistema de justicia comienza a adquirir un lugar central en la cartografía securitaria, no sólo como destinatario de las demandas de seguridad sino también como objeto de crítica por su incapacidad para conjurar el problema del delito. Antes de adentrarnos en esa imbricación, delinearemos algunas líneas del modo en que se ha construido el problema de la (in)seguridad.

Si bien el entramado de discursos que se anudan en relación a qué es la (in)seguridad configuran un campo de disputa, diversos autores coinciden en señalar una frecuente asociación que la define a partir de su vinculación con el delito callejero y con la protección de algunos bienes y algunos grupos sociales en el espacio público (Saín, 2002; Daroqui & Guemureman, 2004; Pegoraro, 2003; Rangugni, 2009, 2010; Kessler, 2009; Galvani et.al. 2010; Dallorso & Seghezo, 2015, 2017; Pareta 2021; Fiuza Casais, 2018). Esta definición, sustentada fundamentalmente en relación al delito -y principalmente, a aquellos cometidos por los sectores populares- tiene como consecuencia una doble invisibilización. Por un lado, omite la reflexión en torno a otro tipo de ilegalismos cometidos por sectores medios y altos, como es el caso del delito económico organizado⁴². Por el otro, niega otros significados posibles de la seguridad en un sentido amplio, principalmente en relación a la esfera de las desprotecciones sociales (Castel, 2003; Pegoraro, 2003; Dallorso y Seghezo, 2015). Una segunda consecuencia de este modo de construir el problema de la (in)seguridad, es que se refuerza la asociación entre criminalidad-delitos callejeros-pobreza⁴³, lo que contribuye a la estigmatización de los sectores populares, en general, y de los jóvenes de esos sectores, en particular (Ayo & Dallorso, 2011; Saín, 2002; Kessler, 2009; Tiscornia, 2008; Daroqui & Guemureman, 2001, Seghezo 2013, Pareta, 2021). Se estructura así un discurso hegemónico en torno al problema de la (in)seguridad en donde la “seguridad” -como su contracara necesaria- se define y tematiza como la necesaria intervención frente a una población que se presenta como “peligrosa” (Dallorso, 2014; Seghezo, 2014, Dallorso & Seghezo 2015).

De esta manera, el modo en que es planteado el problema de la seguridad en los discursos mediáticos (Calzado, 2006; Van Den Dooren, 2009; Rodríguez & Seghezo, 2010), políticos (Colombo, 2011; Dallorso & Seghezo, 2015; Pareta, 2015, 2021) y académicos (Kaminsky &

⁴² Por delito económico organizado nos referimos a un modo de funcionamiento delictivo que involucra cierta complejidad político-jurídica y la participación de actores tanto del sector público como del sector privado, lo que produce grandes beneficios económicos y habilita la impunidad penal e inmunidad social (Pegoraro, 2011; Comba, 2015).

⁴³ En su trabajo “Colonizar el dolor” (2008), Susana Murillo agrega a esta asociación el significante “corrupción” en tanto comienza a ser planteado como el factor causante de la pobreza. Recuperamos la apelación a esta idea en el capítulo 4.

Galeano, 2008; Seghezzo, 2013), contribuye a consolidar la desigualdad, la fragmentación social y la sobrevulneración de los sectores más empobrecidos en línea con las transformaciones ocurridas durante la década del noventa en nuestro país (Rangugni, 2010). La (in)seguridad constituye así un modo de gestionar la cuestión social, la fractura social, a partir de la exclusión (Pavarini, 2009; Ayo & Dallorso, 2011). En este mismo sentido, seguimos la hipótesis de Dallorso & Seghezzo (2016), para quienes el securitarismo es específico de una modalidad de gobierno neoliberal⁴⁴, que emerge sin embargo 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 & Seghezzo, 2016, p. 4).

En el caso argentino y durante el período de la transición, los delitos violentos cometidos en el espacio público -el llamado “delito común”- no constituyeron un tema central en la agenda pública y política. Como afirma Kessler (2010), si bien este tipo de delitos tenía cierta presencia en los medios de comunicación, no ocupaban el centro de la escena pública y eran por el contrario confinados a la sección policial de los medios de tirada nacional. Esta falta de centralidad no se vinculaba linealmente con las tasas de delito sino con el hecho de que las preocupaciones públicas se orientaron, debido a la experiencia de la dictadura reciente, a las posibles amenazas a la democracia. En este marco, los temores y representaciones acerca del delito se relacionaban con aquellos delitos que expresaban algún tipo de vinculación con la mencionada dictadura⁴⁵. Es hacia fines de la década del noventa que el binomio seguridad/inseguridad comienza a constituirse como un eje relevante en el debate público.

Como analiza Gutiérrez (2014a), hacia inicios del nuevo milenio comienzan a proliferar los reclamos que anudan “justicia” con “seguridad”. Uno de los modos en que esto se expresa es a partir de la noción de “impunidad”. A diferencia de la década del noventa, donde los reclamos antiimpunidad se vinculaban con las “víctimas del poder” o casos de “gatillo fácil”⁴⁶, a comienzos

⁴⁴ Esto no quiere decir afirmar que este modo de construcción de la (in)seguridad se plantea únicamente bajo formas de gobierno neoliberal sino que, como afirman autores como Dallorso y Seghezzo (2021), el problema securitario constituye un límite a los procesos inclusivos.

⁴⁵ Es el caso, por ejemplo, de aquellos delitos cometidos por ex represores y/o “servicios”, en particular, los secuestros extorsivos (posibles gracias a la red de complicidades con diferentes agencias al interior del Estado). Otro ejemplo son aquellos delitos que no eran protagonizados por fuerzas de la dictadura pero que, sin embargo, mantenían algún vínculo con ellas (como, por ejemplo, el caso del “clan Puccio, quien tenían complicidad con militares y represores) (Kessler, 2010).

⁴⁶ Gutiérrez (2014a) menciona entre ellos, por ejemplo, los casos de María Soledad Morales, una joven de diecisiete años asesinada en 1990, en cuyo caso participaron un grupo de jóvenes vinculados al poder político de la provincia de Catamarca. También el caso de José Luis Cabezas También el caso de Miguel Bru, un joven secuestrado, torturado y desaparecido en 1993 en una Comisaría de La Plata.

de los años 2000 emergen con mayor fuerza discursos que asocian la impunidad a la falta de sanción penal frente a los delitos callejeros. El reclamo se extiende, no sólo a la clase política, sino también a los jueces acusados de “garantistas”. De esta manera, el sistema de justicia penal no sólo se presenta como poco eficiente frente al delito, sino que también se constituye como parte del problema (Garland, 2005). Este nuevo modo de problematizar la cuestión judicial se sostiene en los fundamentos de eficacia, eficiencia y celeridad, pero ahora reorientadas a la persecución penal. En palabras de Gutiérrez (2014b), la reforma judicial sirvió como vehículo para la promesa de poder “combatir con eficiencia” a la inseguridad.

Ahora bien, recuperando el objetivo de este apartado, nos interesa indagar cómo el problema de la seguridad se articula con el modo en que se construye la cuestión judicial. Un primer observable de este modo de problematización son las reformas legislativas en materia penal ocurridas en el año 2004, con motivo del llamado “caso Blumberg”. Luego del secuestro extorsivo y posterior asesinato de un joven de 23 años, tuvieron lugar una serie de movilizaciones multitudinarias en reclamo por “mayor seguridad” (Cesaroni et al., 2014). Éstas manifestaciones públicas, convocadas por su padre, Juan Carlos Blumberg, fueron acompañadas de un petitorio dirigido a diputados y senadores donde se solicitaban una serie de modificaciones al Código Penal, incluido el aumento de penas, la eliminación de salidas anticipadas y la modificación del régimen de imputabilidad penal de menores⁴⁷. Este documento finalizaba con la premisa de que, para la correcta implementación de estas medidas, era necesaria “una verdadera reforma del sistema judicial a los efectos de obtener una Justicia rápida, efectiva y con jueces idóneos para garantizar la plena vigencia del Estado de Derecho” (“El texto completo del petitorio de Juan Carlos Blumberg”, La Nación, 1 de abril de 2004). A raíz del petitorio, en abril de 2004 tuvieron lugar

⁴⁷ Los puntos contenidos en el petitorio eran los siguientes: “1) Una ley que reprima la portación de armas con pena de prisión no excarcelable; 2) Una ley que obligue a la registración pública de la telefonía celular móvil con indicaciones de los datos personales del titular y su documentación. Asimismo, se registren quiénes venden o alquilan dichos aparatos. Prohibición de venta a quienes registren antecedentes penales. Regular la facultad de las fuerzas de seguridad a verificar la titularidad en la vía pública y al secuestro de la tenencia irregular; 3) Adoptar un sistema de documentación personal (DNI) que impida su falsificación o adulteración, similar a lo implementado en los pasaportes; 4) Legislar un sensible aumento en las penas mínimas y máximas para los delitos de homicidio, secuestro y violación (mínimo 20 años). Establecer un régimen de especial severidad cuando en el delito participen o estén involucrados funcionarios o miembros de fuerzas de seguridad. Las penas sean siempre de cumplimiento efectivo y total sin salidas anticipadas en ningún caso. Modificación del régimen de imputabilidad penal de los menores; 5) Modificar la pena en condena por dos o más hechos. las penas deben sumarse sin límites máximos; 6) Que la pena perpetua sea perpetua. No más 25 años de máximo; 7) Legislar imponiendo para los excarcelados, sean procesados o condenados, una reeducación a través del trabajo. Establecer un mínimo de 8 horas diarias de trabajo para la comunidad, obras públicas nacionales, provinciales o municipales. Asimismo cárceles para el trabajo y el aprendizaje de artes y oficios. El trabajo dignifica tanto al hombre libre como al detenido” (“El texto completo del petitorio de Juan Carlos Blumberg”, 2004).

una serie de reformas penales⁴⁸ que, en términos generales, implicaron un agravamiento de las penas de cierto tipo de delitos y de las condiciones de obtención de la libertad condicional (Calzado & Van Den Dooren, 2016).

Tal como reconstruye Susana Murillo en su libro “Colonizar el dolor” (2008), la “justicia” se transformó en este marco en objeto de interpelación, lo que implicó “no sólo el llamado a la *modificación de la justicia*, sino también a desarrollar un *control* constante sobre su gestión” (p. 196, subrayado en el original). Esto tuvo lugar no sólo a través del petitorio de reformas al Código Penal sino también a través de otras dos modalidades. Por un lado, a través de la observación de las decisiones del Poder Judicial y la opinión expresada por Juan Carlos Blumberg en diferentes medios de comunicación respecto a sentencias específicas. Por el otro, a través de reclamos específicos vinculados al funcionamiento del sistema de justicia presentados el 22 de abril en una marcha convocada de espaldas a los Tribunales de Justicia de la Nación⁴⁹. Allí se afirmaba la necesidad de establecer la “emergencia judicial” y de reforzar los mecanismos de control de la sociedad civil por sobre la justicia, a través de la extensión de la jornada laboral de los funcionarios judiciales, el conocimiento del estado patrimonial de los jueces, fiscales y secretarios del Ministerio Público Fiscal, la implementación del juicio por jurados y la publicación de las estadísticas relativas a las causas ingresadas y a las sentencias dictadas⁵⁰. Es así como el caso Blumberg constituyó un hito en relación a la cuestión securitaria, a la vez que un emergente de un modo de problematización de lo judicial, que pone al sistema de justicia en el centro del problema de la inseguridad.

Un segundo observable son los debates respecto a la ya mencionada reforma procesal penal de la provincia de Buenos Aires. Recuperando los trabajos de Ciocchini (2012, 2017), el problema

⁴⁸ Si bien el petitorio fue una suerte de envión para las reformas implementadas, éstas formaban parte de proyectos de ley presentados con anterioridad ya tenían consenso al menos un año antes. Para un análisis detallado de las reformas ver Cesaroni et al. (2014); Calzado & Van Den Dooren (2016); Murillo (2008).

⁴⁹ Ver “La crisis de la seguridad: manifestación frente al Palacio de Justicia. Blumberg pedirá que se declare la emergencia judicial” (La Nación, 22 de abril de 2004).

⁵⁰ “En él solicitaba: declarar en estado de emergencia el Poder Judicial de la Nación; “ampliar el horario de atención de [...] el Poder Judicial”; publicar “las estadísticas públicas de la cantidad de causas judiciales ingresadas y las sentencias dictadas”, así como “las declaraciones patrimoniales de los jueces y restantes funcionarios del Poder Judicial”; implementar un sistema de protección de funcionarios judiciales “que investigue al crimen organizado”; revalidar periódicamente los títulos de jueces, fiscales y defensores; exigir capacitación de peritos y auxiliares de la justicia; implementar un sistema de control ciudadano sobre la justicia; colaborar para que se designen o remuevan jueces y se creen nuevos juzgados; implementar el juicio por jurados en delitos graves y aberrantes; implementar un sistema único de información del Poder Judicial, una “red de redes” que unifique los datos de distintos organismos nacionales, desde la administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) hasta migraciones; implementar el “derecho a opinar de la víctima” en un juicio oral; y propender a la sanción de códigos procesales unificados entre Nación y provincias. El escrito insistió en la modificación del sistema de imputabilidad de menores y la prisión efectiva para la portación de armas sin distinción de calibres; creación de un sistema de telefonía celular que incorpore a los teléfonos el sistema de seguimiento satelital; conformación de la oficina Federal de Investigaciones; reforma política para eliminar las listas “sábana”; e instrumentación del voto electrónico” (Murillo, 2008, p. 204).

de la seguridad y la ineficiencia en el castigo penal se encuentran en los fundamentos mismos de la reforma del CPPBA y sus posteriores transformaciones, asociados principalmente a la cuestión de la demora judicial. La demora en los procesos penales era planteada como causa, por un lado, de la sobrepoblación carcelaria -entendido como un problema de seguridad pública-; por el otro, de la creciente sensación de inseguridad. En palabras del autor, “la demora judicial sirvió de conector entre por un lado las violaciones de derechos humanos que representaban la superpoblación carcelaria y los presos sin condena y por el otro la ineficiencia para castigar los delitos asociada a la inseguridad” (Ciocchini, 2017, p. 323).

En una línea similar, Gutiérrez (2017) analiza los vaivenes y contradicciones de la política penal en la provincia de Buenos Aires. Salvando ciertas excepciones, los discursos que han acompañado estas transformaciones se han caracterizado por “la utilización de un lenguaje bélico de combate al delito, altamente cargado de emocionalidad” (Gutiérrez, 2017, p. 263). Reformas como, por ejemplo, las sancionadas en las leyes N°13.183 (2004) y N°13.811 (2008) que establecían el procedimiento para casos de flagrancia, o la ley N°13.943 (2008) que implicaba la ampliación del juicio abreviado, tuvieron como ideas fuerza la celeridad y eficiencia del sistema, pero no meramente como un mejoramiento del sistema de justicia sino como respuesta a las demandas vinculadas con la inseguridad. La particularidad de este proceso es que el discurso eficientista “ya no se planteará como alternativa frente a la ‘mano dura’ sino como una forma para viabilizarla” (Gutiérrez, 2017, p. 278). La consecuencia, tal como recupera el trabajo citado, fue una transferencia de la responsabilidad del problema de la inseguridad por parte del actor gubernamental hacia el Poder Judicial. Esto dio lugar a un desvío de la responsabilidad política hacia el sistema judicial, lo que permitió “endurecer” la respuesta penal sin ningún esfuerzo presupuestario o de personal.

Un tercer emergente que permite dar cuenta de este modo de problematizar la cuestión judicial se vincula con la persecución pública y mediática a miembros del Poder Judicial por sus fallos. Si bien es un fenómeno menos explorado en la literatura especializada, trabajos como los del CELS (2013) señalan las presiones a los que se ven sometidos los jueces en los casos en los cuales un imputado en libertad –por excarcelación o frente a libertades otorgadas en el marco de la ejecución de la condena- es señalado como autor de un nuevo delito. Los medios de comunicación, personalidades públicas y dirigentes políticos reaccionan bajo el supuesto de que esa decisión judicial fue la que posibilitó la comisión del nuevo hecho. Esta reacción tiene como fundamento la idea de “que el juez debe restringir las libertades en general, y sólo en casos excepcionales dejar en libertad durante el proceso penal” (CELS, 2013, p. 33-34). Las presiones judiciales se materializan tanto en amenazas como en pedidos concretos de juicio político para

solicitar la remoción de aquellos jueces considerados “garantistas”, a quienes se responsabiliza por los índices de inseguridad y las muertes ocurridas.

Los trabajos de Kostenwein (2015a, 2015b, 2015c) también recuperan este fenómeno, centrándose en el modo en que los medios de comunicación y las autoridades políticas inciden en el uso de la prisión preventiva como medida cautelar⁵¹. En base a entrevistas realizadas a operadores judiciales, el autor encuentra una referencia recurrente por parte de los entrevistados a las impugnaciones públicas de jueces como un modo de “disciplinar su autonomía”. Casos resonantes como el del juez Rafael Sal Lari⁵², son mencionados como ejemplo de este tipo de situaciones, donde las decisiones judiciales son condenadas públicamente porque las autoridades políticas entienden que la “justicia penal [es] proclive a liberar delincuentes” (Kostenwein, 2015b, p. 72). En este sentido, se corresponsabiliza a la justicia penal del problema de la inseguridad.

A modo de cierre, nos interesa recuperar el análisis que organizaciones como el CELS han hecho respecto al anudamiento entre lo judicial y lo securitario. En su informe “Derechos Humanos en Argentina” del año 2004, las autoras advierten respecto a cómo la dinámica securitaria ha restringido la agenda de la reforma judicial al problema de la seguridad,

(...) como sí cualquier modificación en la justicia penal y la gestión de los tribunales tuviera verdadero impacto en esta cuestión, por un lado; y como si este tipo de reformas agotara los problemas del sistema de justicia, por el otro (Litvachky & Pochak, 2004, p. 106).

En este sentido, este modo de problematización abre la pregunta respecto al rol del sistema de justicia frente a la inseguridad, reconfigurando las posibles opciones de reforma. Analizaremos con mayor detalle esta cuestión en el capítulo 5.

ii. La emergencia de los think tanks y el rol del saber experto

Nuestra tesis, tal como referimos al inicio de este capítulo, dialoga con un segundo campo de estudios vinculado con el modo en que se imbrican *expertise* y políticas públicas. En particular, se centra en el rol que un tipo específico de autoridades de gobierno -las usinas de pensamiento o *think tanks*- tienen en relación a la cuestión judicial, en la medida en que construyen su legitimidad a partir de presentarse como referentes expertos del sistema de justicia. Por ello, recuperaremos a

⁵¹ La prisión preventiva es una medida cautelar previa al juicio que tiene como criterio procesal que el imputado no entorpezca el proceso o se fugue. Sin embargo, es utilizado frecuentemente como un “adelanto de la pena” (Pásara, 2013; CELS, 2013).

⁵² El juez Sal Lari fue sometido a juicio político durante el año 2009 luego de ser denunciado por la asociación Madres del Dolor y el intendente de San Isidro, Gustavo Posse por su accionar en diversas causas. Entre ellas, se lo denunciaba por haber eximido de prisión a los acusados de un homicidio en el marco de un intento de robo.

continuación las características y condiciones de emergencia de los *think tanks*, en tanto organizaciones de la sociedad civil cuya especificidad se asienta en la producción de conocimiento especializado orientado a la formulación de políticas públicas.

Existe un amplio debate respecto a cuáles son los elementos que permitirían identificar a una organización de la sociedad civil como usina de pensamiento⁵³. Recuperando algunos de los elementos propuestos por Acuña (2009), entendemos a los *think tanks* como agenciamientos formalmente institucionalizados, sin fines de lucro, cuya objetivo central es la influencia en el diseño e implementación de políticas públicas a través de la producción y transmisión de conocimiento⁵⁴. Siguiendo el planteo del autor, la definición no estará dada entonces por criterios de inclusión/exclusión basados en “tipos ideales de organización” -“centros académicos”, “fundaciones empresariales”, “centros de investigación privados”-, sino por su adecuación a las características ya mencionadas.

Lo más distintivo de esa definición se vincula con la finalidad que orienta la producción de conocimiento, ya que no está motivada únicamente por el interés de conocer o contribuir al conocimiento crítico, sino por su capacidad para intervenir en la formulación de políticas públicas (Botto, 2007). En este sentido, diversos autores coinciden en señalar que la tarea de los investigadores en el marco de las usinas de pensamiento consiste en la provisión de servicios analítico-simbólicos⁵⁵ (Thompson, 1994; Camou, 1997; Botto, 2007; de Marinis, 2009).

La emergencia de la expresión *think tank* -traducida literalmente como “tanques de pensamiento”- puede ser ubicada en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, como una manera de nombrar a aquellas instancias donde académicos y funcionarios militares confluían para el diseño de estrategia militar. A partir de la década del ‘60, esta definición se va a expandir al diseño de las políticas públicas en general, principalmente en Estados Unidos y los países centrales, y posteriormente a escala global (Thompson, 1994; Mato, 2007; Bellettini, 2007). En el Cono Sur su consolidación se enmarca, en principio, con una reestructuración del campo de las ciencias sociales, en tanto la inestabilidad política y las recurrentes dictaduras militares redujeron los

⁵³ Tal como analizan autores como Uña (2007) y Heredia (2011), existen dificultades para una definición unívoca de los *think tanks*. Esto es así en virtud de las variaciones en los tipos de organización que se arrojan este título -centros de investigación privados, fundaciones políticas, centros académicos-, así como también de la tradición legal y política de cada país.

⁵⁴ En su definición original, Acuña (2009) se refiere a los *think tanks* como “actores colectivos (...) [con] significativa autonomía para identificar intereses, definir objetivos en función de ellos, diseñar un curso de acción para alcanzar estos objetivos y contar con relativa autonomía para implementar este curso de acción” (p. 19). Preferimos utilizar la noción de “agenciamientos” antes que “actores”, en tanto la noción de actor remite a una idea de unidad plena de intención para la acción. Para mayor desarrollo, ver Borhardt Duter et al. (2018b).

⁵⁵ El concepto de “servicios analítico-simbólicos”, acuñado por Robert Reich, refiere a las actividades de identificación, resolución y manejo de problemas materiales mediante la manipulación de conocimientos. Para mayor detalle, ver de Marinis (2009).

ámbitos de debate académicos y en las diferentes agencias de gobierno. Como analiza Thompson (1994), esto contribuyó a la creación de espacios alternativos para la labor de los científicos sociales. Sin embargo, tal como recuperan diversos autores (Camou, 1997, 2007; Heredia, 2004, 2011; Mato, 2007), el impulso para la expansión de estas autoridades de gobierno en nuestro contexto fue mayormente motorizada por los debates en torno a las políticas económicas, y más específicamente, en relación a la promoción de ideas neoliberales.

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones de posibilidad que dan lugar a la participación de los *think tanks* en los procesos de toma de decisiones? Por un lado, la creciente invocación a la sociedad civil que, desde mediados de la década del setenta, es llamada a constituirse como un sujeto político central con capacidad de interpelar al Estado⁵⁶. Por el otro, la consolidación de un modo de saber experto y su relevancia para el diseño de políticas públicas. Detengámonos en estos dos puntos.

Un primer elemento se asienta, como mencionamos, en la “invocación a la sociedad civil”. Por ello, nos referimos al proceso por el cual progresivamente la sociedad civil se ha constituido como una esfera –diferente del Estado y diferente del mercado- que es necesario fortalecer. Ahora bien, qué es aquello que se entiende por sociedad civil y por qué es necesario su fortalecimiento son cuestiones que no tienen una respuesta única, sino que han ido variando de acuerdo a los diferentes contextos históricos. Recuperando el clásico trabajo de Lechner (1994), un primer momento del llamado a fortalecer a la sociedad civil tiene lugar durante la década del setenta, en el marco de los golpes militares en el Cono Sur. Esta noción implicó entonces una antinomia, donde se reivindicaba la sociedad civil como un espacio autónomo frente al Estado “autoritario”. La ambigüedad del término permitió construir un “nosotros”, al margen del sistema de partidos políticos tradicionales y contraponer así el poder “cívico” al poder “militar” (Lechner, 1994).

En un segundo momento, en el marco de la implementación de las políticas neoliberales durante la década del noventa, esta idea continuó haciendo referencia a la oposición entre sociedad civil- Estado, pero no ya al Estado en su forma autoritaria sino en tanto aparato burocrático ineficiente (De Piero, 2005). Tal como analiza Lechner, el fortalecimiento de la sociedad civil se sostuvo en la premisa de que la empresa privada constituye el motor del desarrollo social. La matriz ideológica del neoliberalismo reforzó la separación entre los conceptos de Estado y sociedad civil, apelando a una no intervención del Estado en esferas que se presentaban como ajenas (De Piero, 2005).

⁵⁶ Es preciso mencionar que, desde la perspectiva propuesta, la sociedad civil no es entendida como una realidad histórico-natural sino más bien como el correlato de una particular tecnología de gobierno (Foucault, 2007).

Como afirma Murillo (2008), este replanteo de la relación Estado-sociedad civil fue fuertemente impulsado por los organismos internacionales, cuya estrategia en el marco de la reforma del Estado en América Latina -incluyendo la reforma judicial, como veremos en el capítulo 3- tuvo como eje la invocación a la sociedad civil como el sujeto llamado a “‘interpelar’ al Estado para que se reforme” (p. 12). La deslegitimación del poder político en base a la idea de debilidad e ineficacia de las instituciones, funcionó como condición de posibilidad para la construcción de la sociedad civil como un escenario donde lo que primaba era el interés común y no el lucro o la política. Esta deslegitimación de lo político-estatal contribuyó a que la sociedad civil, a través de sus organizaciones, se configure como la interlocutora capaz de articular las nuevas demandas al Estado, presentando sus intervenciones como “morales” y de carácter “apolítico”.

Un segundo elemento de gran relevancia para esta tesis refiere a la reconfiguración del vínculo entre saber y política o, en palabras de Camou (1997; 2007), entre conocimiento especializado -*expertise*- y políticas públicas. Tal como analiza el autor, quien recupera los planteos de Lewis A. Coser, la creciente burocratización de la vida social ha permitido progresivamente equiparar la producción de ideas a la producción de otros bienes económicos. Este proceso ha tenido como efecto que el lugar de la figura del “intelectual” -es decir, quien tiene conocimiento de diversas disciplinas e interviene públicamente como representante de la crítica ilustrada-, haya sido ocupado por el rol del “experto” -entendido como quien proclama un dominio técnico sobre un campo de saber y con la capacidad de orientarlo hacia la solución de problemas concretos de elaboración de políticas (Coser, 1968, citado en Camou, 2007)-.

Ahora bien, tal como analizan Morresi y Vommaro (2011), proclamar un saber técnico no es condición suficiente para la conformación de un dominio de *expertise*. Este proceso requiere también la construcción de legitimidad de ese discurso, es decir, de consensos durables respecto a la necesidad de los instrumentos técnicos movilizados y de los expertos como portadores de esos saberes, en diferentes espacios (p. 14). Los autores establecen entonces una diferencia entre los expertos y los académicos y/o tecnócratas, en tanto si bien comparten técnicas y conocimientos propios de una esfera de saber, los expertos tienen la capacidad de movilizar y apelar a recursos externos a dicha esfera.

En este sentido, la *expertise* no surge espontáneamente de un campo de saber, sino que

obedece a la articulación entre, por un lado, una lógica técnico-profesional, pero también política, de construcción de una “oferta de saber” con pretensión de utilidad práctica -ligada a la definición de problemas a los que se ofrecen soluciones adaptadas, y a la reducción de la incertidumbre- y, por otro lado, una lógica de “demanda social” de grupos que encuentran en

esas herramientas recursos útiles para intervenir en los campos conflictivos de los que participan (Morresi & Vommaro, 2011, p. 15)

La construcción de una determinada “oferta de saber” requiere entonces la capacidad de movilizar cierto capital simbólico que les permita dotar de legitimidad esos discursos por fuera del ámbito científico y académico. A su vez, la “demanda social” que permitiría su despliegue puede tener lugar en una diversidad de ámbitos, como ser el Estado, pero también el sector empresarial, partidos políticos, sindicatos, y/u organizaciones de la sociedad civil. Estas intervenciones, lejos de ser neutrales, tienen un carácter político en la medida en que no sólo orientan una acción sino también legitiman y moralizan un curso de acción a seguir, así como una determinada mirada respecto a las opciones posibles (Morresi & Vommaro, 2011).

Recuperando nuestra pregunta respecto a la emergencia de los *think tanks*, podemos situar su creciente relevancia en este doble proceso de interpelación a la sociedad civil como sujeto político, por un lado, y de difusión de la *expertise* en relación a la formulación y diseño de políticas públicas, por el otro. Recuperando la definición que utiliza Mariana Heredia (2011)⁵⁷, este tipo de organizaciones privadas tienen como particularidad el hecho de que

reivindican cierta capacidad de acceder a “lo real”, a partir de un “lenguaje de verdad” -la ciencia o el derecho-, del reconocimiento público de un saber -por el Estado o por la comunidad de especialistas- y de un conjunto de herramientas técnicas de medida (Trepas, 1996, p. 67-85 citado en Heredia, 2011, p. 299)

Las usinas de pensamiento operan entonces como autoridades de gobierno con capacidad de poner en juego ciertos saberes técnico-profesionales y movilizarlos a través de diferentes esferas, con el objetivo de intervenir en la formulación de políticas públicas. Funcionan entonces como un espacio de mediación y/o articulación entre ciencia, técnica y política cuya legitimidad está dada, como veremos a continuación, por su capacidad para presentarse como una instancia “neutral”.

Ahora bien, ¿cuáles son los mecanismos a través de los cuáles los *think tanks* movilizan estos saberes e inciden en la agenda pública? ¿Cuáles son los vectores de legitimidad que permiten a las usinas de pensamiento conducir conductas, es decir, gobernar un campo de acción posible? A continuación, nos detendremos en algunos de los elementos a partir de los cuales las usinas de pensamiento se constituyen como autoridades de gobierno, es decir, como agenciamientos capaces

⁵⁷ La autora utiliza la definición de “centros de *expertise*”, no de *think tanks*. Sin embargo, esta noción incluye este tipo de organizaciones.

de estabilizar -siempre de manera contingente- ciertas relaciones de poder⁵⁸. Analizaremos en particular los siguientes elementos: la construcción de problemas orientada a la toma de decisiones; el uso del lenguaje técnico como apelación a la “neutralidad”; la pretensión de intervenir en la agenda pública; y el funcionamiento en red⁵⁹.

Un primer mecanismo que caracteriza a los *think tanks* es su intención de demarcar y construir ciertos objetos/problema que establezcan no sólo lo que es posible decir respecto a una determinada cuestión, sino también los modos de intervenir frente a ello. Si bien la lucha por instalar una narración como verdadera es una característica de las autoridades de gobierno en general (Ohanian, 2013), en el caso de las usinas de pensamiento este modo de producción de saber se encuentra fuertemente orientado al “hacer”⁶⁰ (Seghezzeo, 2013). Como ya analizamos en un artículo anterior, este tipo de autoridades de gobierno construyen una serie de dispositivos específicos de intervención y buscan que sus propuestas ingresen en la agenda pública (Borchardt Duter et al., 2018a). De esta manera, se proponen incidir tanto en la formulación de políticas públicas concretas como también en la implementación y evaluación de programas existentes (Thompson, 1994; Acuña, 2009).

Un segundo mecanismo es la apelación al lenguaje técnico como un modo de presentar sus intervenciones como neutrales. A pesar de que sus prácticas tienen un carácter eminentemente político, el lenguaje técnico posibilita que estos saberes se presenten como meramente instrumentales. De este modo, se postula una racionalidad instrumental respecto a la propia actividad que anula la reflexión ética o política respecto a esos saberes. El lenguaje técnico apela entonces a la producción de datos, indicadores, relatos y mediciones estandarizadas que tienen como fin apelar a una supuesta “objetivación del mundo social” (Morresi & Vommaro, 2011). Tal como veremos a lo largo de la tesis, este modo de legitimar la producción de saber experto a partir de la neutralidad se diferencia de una *expertise* fundada, por ejemplo, en la legitimidad que otorga la “militancia” (Perelmiter, 2012; Ohanian, 2018; Mira, 2017).

⁵⁸ En la construcción de este apartado recuperamos algunas de las ideas trabajadas colectivamente en el marco del Proyecto de Reconocimiento Institucional a la Investigación (Res. N° 2147/15) “Gobernando la inseguridad, definiendo el Estado. Organizaciones político-sociales y *think tanks* en los debates sobre la cuestión de la inseguridad” dirigido por la Dra. Bárbara Ohanian. Para mayor detalle, ver Borchardt Duter et al. (2018a, 2018b).

⁵⁹ Es preciso mencionar, por un lado, que estos elementos en sí no son exclusivos de los *think tanks* y pueden recuperarse para el análisis de diversas autoridades de gobierno. Es su acoplamiento el que adquiere cierta especificidad. Por otro lado, que esta diferenciación sólo es posible en términos analíticos. En la práctica estos mecanismos no funcionan de manera independiente, sino que, por el contrario, se encuentran fuertemente imbricados.

⁶⁰ Seghezzeo (2013) define a este régimen de saber como “matriz diagnóstico-terapéutica”, una práctica cognitiva que produce un doble movimiento en el cual al mismo tiempo que se establece un diagnóstico se prescribe un tratamiento. Este modo de conocimiento se estructura “en función de la producción de respuestas que plantea la resolubilidad como precondition de enunciabilidad de la pregunta” (Seghezzeo, 2013, p. 262).

Un tercer elemento que caracteriza a las usinas de pensamiento es su pretensión de intervenir en la agenda pública (Mato, 2007). Esto tiene como objetivo no solo construir consensos respecto a sus modos de problematización y cursos de acción sugeridos, sino también publicitar sus actividades y promocionar servicios de consultoría, evaluación e implementación de proyectos. En el caso de los *think tanks*, esto tiene lugar a través de recursos varios, dirigidos a decisores políticos, medios de comunicación, el sector privado y la ciudadanía en general. En principio, a través de la elaboración de materiales de difusión diversos, como ser informes, libros, índices y proyectos de ley. Por otro lado, a través de la realización de talleres, jornadas, cursos, seminarios, orientadas a la formación y discusión de las temáticas específicas de interés de la organización. Finalmente, la intervención en el debate público tiene lugar de manera directa a través de la publicación de columnas de opinión y notas en la prensa por parte de sus miembros.

El último mecanismo que nos interesa destacar es su funcionamiento en red. En tanto autoridades de gobierno, los *think tanks* “cobran existencia al constituirse como voces reconocidas por otras instancias” (Ohanian, 2018, p. 42). Esto refiere a que su funcionamiento no es aislado, sino que sucede en interrelación con otras autoridades de gobierno. De esta red participan otras organizaciones de la sociedad civil, así como también dependencias estatales y organismos internacionales, lo que posibilita la circulación de recursos financieros, discursivos y humanos. En primer lugar, es frecuente la circulación de recursos financieros principalmente a través de organismos internacionales o dependencias estatales con quienes se establecen convenios para implementación de proyectos, evaluaciones o consultorías. Este elemento es fundamental para la elaboración de materiales mencionada en el apartado anterior, así como para el funcionamiento mismo de las organizaciones. Un segundo nivel se vincula con la circulación de recursos discursivos, es decir, con la existencia de una red semántica común y, por tanto, de nociones, conceptos e ideas compartidas. Esto no quiere decir que las prácticas discursivas de *think tanks*, dependencias estatales y organismos internacionales sean idénticas⁶¹, sino que se sustentan en un trasfondo de significados comunes y se articulan en relaciones de oposición, confrontación o complementariedad con otros discursos⁶² (Borchardt Duter et al., 2018a). Finalmente, podemos mencionar la circulación de recursos humanos entre quienes participan de los *think tanks*, el sector público y la actividad privada. Los expertos que forman parte de estas instancias transitan de

⁶¹ En este punto, nos interesa diferenciarnos de aquellas argumentaciones que entienden a la producción de ideas de los *think tanks* como una mera reproducción, traslación de los discursos de organismos internacionales. Por el contrario, entendemos que tiene lugar una lógica de “traducción” más compleja que incluye la apropiación de elementos del discurso experto de organismos internacionales combinado con mecanismos de innovación que permiten su implementación a nivel local (Sozzo, 2002; Melossi, 1997; Galeano, 2005).

⁶² En palabras de Foucault (2002), podríamos decir que pertenecen a una misma formación discursiva.

manera fluida entre las universidades, el Estado, las empresas y organizaciones de la sociedad civil (Morresi & Vommaro, 2011). Es frecuente entonces la existencia de inscripciones institucionales cruzadas, es decir la participación de ciertas figuras tanto en dependencias del Estado como en organismos internacionales y espacios académicos, un proceso al cual ciertos autores denominan con la metáfora de “puerta giratoria” (Pegoraro, 2015; Maillet, González-Bustamante & Olivares, 2016; Castellani, 2018).

Si bien encontramos indagaciones que abordan el vínculo entre *expertise* y reforma judicial, estas están orientadas a analizar principalmente el caso de los llamados “reformadores”, es decir, el conjunto de actores que a partir de la década del ochenta se articularon en torno a la reforma de los códigos procesales penales en América Latina, proponiendo el paso de un modelo inquisitorio a un modelo adversarial. Es el caso de los ya mencionados trabajos de Langer (2007), Gutiérrez (2014a) y Hathazy (2020). Otro de los trabajos también ya recuperados es el de Sozzo (2011), quien analiza de manera más amplia el rol de estos expertos en la formulación de la política penal. Finalmente, podemos mencionar en esta misma línea, los trabajos de Julieta Mira (2017, 2020) quien analiza el proceso de emergencia de un “militantismo experto” en el marco de la reforma del Código Procesal Penal de la Nación. Como analiza la autora, es posible identificar una imbricación -lo que la autora define como “contrabando discursivo”- entre los discursos expertos y militantes de los “reformadores”. Como veremos en el análisis, el modo en que FORES construye su legitimidad para intervenir en la cuestión judicial se aleja del carácter “militante” de sus prácticas y se asienta en una pretensión de “neutralidad”.

Encontramos también algunas indagaciones que han señalado la importancia que asumen las usinas de pensamiento en la implementación de las reformas judiciales en América Latina en el marco de la reforma neoliberal del Estado, como son los trabajos de Dezalay & Garth (2003), Faundez & Pásara (2007) y Murillo (2008). Sin embargo, no encontramos trabajos que aborden la particularidad de las propuestas y funcionamiento de estas organizaciones a nivel local, como si encontramos por ejemplo, en el plano de las reformas económicas⁶³.

Por último, nos interesa mencionar que, si bien el FORES ha ocupado un lugar marginal dentro de la literatura especializada, encontramos algunas investigaciones que se han tomado a esta organización como objeto de sus indagaciones. Es el caso, por ejemplo, del libro de Baruch Bertocchi (1988), “La cara civil de los golpes de Estado”. También del trabajo de Vecchioli (2015),

⁶³ Como ya mencionamos, los trabajos sobre *think tanks* se han orientado principalmente a analizar su rol en el plano de las reformas económicas y la reconfiguración del Estado durante la década del noventa, más específicamente, en relación a la promoción de ideas neoliberales (Camou, 1997, 2007; Heredia, 2004, 2011; Mato, 2007). Como excepción podemos mencionar los trabajos de Loïc Wacquant (2004, 2010) donde se problematiza el rol de los think tanks neoconservadores en los cambios en la política penal, principalmente en los Estados Unidos.

“Una ineludible obligación”. El compromiso de las asociaciones de profesionales del derecho con el “Proceso de Reorganización Nacional”. Finalmente, el FORES también aparece como parte de la indagación realizada por Verbitsky (2019) en “Los abogados, de la represión al neoliberalismo”. El común denominador entre estos análisis es que abordan la complicidad de esta organización con la dictadura militar iniciada en 1976, por lo que volveremos sobre ellos en el capítulo 2⁶⁴. Sin embargo, no encontramos trabajos que hayan analizado de manera sistemática los discursos de esta organización desde su conformación hasta la actualidad.

En el apartado siguiente, comenzaremos a delinear un primer acercamiento a esta usina de pensamiento.

iii. La expertise judicial: el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES)

El *think tank* objeto de nuestra tesis -el Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia- inició sus actividades en el año 1976 en Argentina. Su fundación fue impulsada por dos abogados recientemente egresados de la Universidad Católica Argentina, Horacio María Lynch⁶⁵ y Enrique Del Carril⁶⁶. De acuerdo a lo relatado por una de las entrevistadas, el surgimiento de la organización tuvo como motor la idea de que existía un área de vacancia en relación a los espacios destinados a discutir la reforma del sistema de justicia:

Los fundadores de FORES que son Horacio Lynch, Enrique del Carril, sobre todo ellos, eran abogados recién recibidos que integraban el Colegio de Abogados -en ese momento había un solo colegio, el Colegio de Abogados de la Ciudad⁶⁷- y no contentos con lo que hacía el Colegio porque consideraban que el colegio solamente se dedicaba a lo que era el ejercicio de la profesión y ellos buscaban otra cosa, entonces fundaron FORES. Se abrieron del

⁶⁴ También encontramos referencias menores al FORES en otras investigaciones, como es el caso, por ejemplo, de los trabajos de Puello-Socarrás (2013), Simone (2015) y Mira (2017).

⁶⁵ Abogado y titular de la firma “Lynch & Asociados”. Se desempeñó como presidente del FORES desde su creación hasta el año 1995. Entre sus antecedentes se puede mencionar su membresía al Consejo Consultivo de la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato di Tella desde 1996, y su participación en el Directorio del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, en el cual también se ha desempeñado como director del Centro de Investigaciones. Asimismo, ha trabajado como consultor para organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como también para el Departamento de Estado de los Estados Unidos.

⁶⁶ Abogado y juez titular del Tribunal de Mediación y Arbitraje de la Bolsa de Comercio de Mar del Plata. Perteneció al Comité Ejecutivo del Fores durante los años 1976 y 2004, y ocupó su presidencia entre los años 1995-2001. Forma parte de la Comisión de Justicia del Colegio de Abogados de Buenos Aires, y dicta cursos de posgrado en la Universidad Católica Argentina, en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Austral.

⁶⁷ Al momento de la creación del FORES, la colegiación de los abogados no era obligatoria. Tal como reconstruyen autores como Chama (2007) y Sarrabayrouse Oliveira (2011), existían entonces dos grandes instancias de representación profesional: el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, espacio que nucleaba a los sectores más tradicionales y conservadores sobre el cual volveremos más adelante, y la Asociación de Abogados de Buenos Aires, organización donde confluían los estratos medios cercanos al socialismo y al radicalismo. Es recién en el año 1986 que se crea el Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. En el marco de esta tesis, nos referiremos principalmente al Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires.

Colegio para fundar FORES (...) proponer una reforma integral de la justicia solos, a esa edad, ustedes piensen que en esa época no tenían ni 30 años los fundadores, entonces realmente era una quijotada (Entrevista 1, FORES, 2017).

Lynch y del Carril, quienes formaban parte de la Comisión de Jóvenes del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires se propusieron formar una organización orientada a pensar “el mejoramiento de la justicia y la reforma judicial” (FORES, 1985). Su propuesta se presentaba como algo diferente de las instancias de representación profesional, y se proponía como un espacio orientado a crear una “corriente de interés” respecto a aquellos problemas que afectaban al sistema de justicia (FORES, abril de 1996).

Uno de los aspectos que sus propios miembros destacan es el hecho de haber sido una de las primeras usinas de pensamiento que, a nivel local, comenzaron a pensar y proponer reformas al sistema de justicia. Para autores como Puello-Socarrás (2013), esta organización ha sido una “protagonista de primera plana” en materia de reforma judicial desde su creación hasta fines de la década del noventa, momento en el cual es desplazada por el surgimiento de organismos regionales como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Es preciso mencionar de igual manera que, el contexto en el que surge esta usina de pensamiento en el marco de la última dictadura militar, existían obstáculos para la creación de organizaciones y espacios de investigación e intercambio, lo que explicaría su rol privilegiado durante la primera etapa de su conformación. Volveremos sobre esto en el capítulo 2.

De acuerdo a su presentación institucional, FORES se define a sí mismo como una organización no gubernamental fundada “por un grupo de abogados independientes que buscaban una justicia eficaz y transparente al servicio del ciudadano” (“Quiénes somos”, FORES, s.f.). Mencionan allí también que la actividad realizada por sus miembros se divide en cuatro grandes áreas de trabajo: la investigación, en tanto se especializan en la producción de información orientada a la mejora de la justicia; la asistencia técnica, es decir, la implementación de proyectos y el asesoramiento a instituciones en temáticas vinculadas a la justicia; la capacitación, que se materializa en diferentes iniciativas de formación sobre las cuales volveremos más adelante; y la incidencia pública, a partir de la cual buscan instalar en la agenda pública los problemas asociados al sistema de justicia.

En relación a la estructura que sostiene la realización de estas actividades, y en palabras de una de nuestras entrevistadas, el FORES cuenta con poco personal estable. Su funcionamiento se organiza en torno a un “Comité Ejecutivo” compuesto por siete miembros⁶⁸ y una “Comisión

⁶⁸ De acuerdo a lo indicado en el Estatuto, su estructura es la siguiente: “Artículo N°13. La asociación será dirigida y administrada por un Comité Ejecutivo, compuesto de cinco miembros titulares que desempeñarán los siguientes

revisora de cuentas”, conformada por dos miembros titulares y un suplente. Sin embargo, existe un grupo más amplio de consultores -bajo la figura de “socios”- a quienes se convoca a los fines de pedir opinión respecto a temáticas o proyectos específicos.

Volviendo a la descripción del Comité Ejecutivo, la figura del “presidente” adquiere particular importancia en la medida en que es quien ejerce públicamente la representación de la organización. A los fines de esbozar el perfil de experto que compone esta organización, nos interesa abordar específicamente esta figura y las características profesionales y trayectorias de quienes han ocupado ese rol. Detengámonos en este punto.

a. Los presidentes del FORES. Un recorrido por sus trayectorias

Tomando como modelo el ejercicio que realizan Morresi y Aronskind (2011) para el caso de los expertos en economía, nos interesa delinear algunas características generales de las trayectorias formativas y profesionales de los expertos que forman parte del FORES, tomando como universo de estudio aquellos miembros que se han desempeñado como presidentes del Comité Ejecutivo. Para ello, recuperaremos la información disponible en sus currículums vitae y en las páginas web de los estudios jurídicos donde desarrollan su actividad profesional. Como veremos en la reconstrucción, las biografías laborales y académicas de estos expertos han estado fuertemente anudadas al desempeño de la abogacía privada, en particular, en lo vinculado al ámbito comercial y empresarial⁶⁹.

En principio, quienes se han desempeñado como presidentes del FORES son en su totalidad abogados varones. En este sentido, se asigna a los profesionales de la abogacía un lugar privilegiado en la opinión respecto al sistema de justicia por sobre otras ramas de las ciencias sociales. Esto se observa no sólo entre los expertos aquí analizados, sino también entre el resto de los miembros de la organización, quienes pertenecen casi en su totalidad al mundo de la abogacía⁷⁰.

Por otro lado, estos profesionales se han formado en grandes universidades tradicionales: la Universidad Católica Argentina (UCA), una universidad privada confesional, y la Universidad de Buenos Aires (UBA), una universidad pública nacional. En su trayectoria, estas dos instituciones han tenido un lugar relevante -en particular, la UCA de donde provienen sus

cargos: Presidente, Secretario, Tesorero y dos vocales (...). El mandato de los mismos durará 2 años. Habrá además dos vocales suplentes que durarán dos años en su mandato (...). Artículo 14°. Habrá un Órgano de Fiscalización, compuesto de dos miembros titulares, el que tendrá un miembro suplente. El mandato de los mismos durará dos años” (FORES, 24 de agosto de 1981).

⁶⁹ Esta información se encuentra sistematizada en el Anexo I.

⁷⁰ Si bien la organización no cuenta con un registro unificado, tanto nuestros entrevistados como quienes figuran como parte de las investigaciones del FORES se desempeñan en el campo de la abogacía. Una de las entrevistadas mencionó como excepción la participación de un antropólogo como parte del Comité Ejecutivo.

miembros fundadores- no sólo en relación a su formación sino también en lo que refiere a su posterior inserción académica. Algunos de sus miembros han realizado posgrados en estas instituciones –en Ciencias Jurídicas y en Derecho del Seguro- mientras que otros se han formado en instituciones norteamericanas, en tema como Derecho Comparado y Derecho en Economía. Quienes no han finalizado estudios de posgrado, destacan en sus trayectorias la obtención de becas de intercambio con instituciones extranjeras, como es el caso de las becas Fundación Carolina o de las becas *Fulbright*, para investigar temáticas vinculadas con lo judicial como, por ejemplo, Administración de Justicia o Economía Constitucional.

Un elemento relevante de esta reconstrucción refiere a la inserción laboral de los presidentes del FORES. En su totalidad, sus recorridos profesionales han transcurrido en el ámbito de la abogacía privada, en donde estos expertos han sido –o son- socios principales. Una particularidad de estos grandes estudios de abogados radica en que las áreas de práctica donde se desempeñan se orientan principalmente a las ramas del derecho civil y comercial, y en algunos pocos casos, laboral. El fuero penal prácticamente no es nombrado, a excepción de aquellos casos en los cuales existen “derivaciones criminales de cuestiones comerciales” (“El estudio”, Lynch y Asociados, s.f.). Derecho bancario, patrimonial, de seguros, sucesorio, tributario y cambiario, son algunas de las ramas mencionadas en la descripción de estos estudios, quienes resaltan de manera recurrente su interés en orientar “a sus clientes en sus actividades empresarias y comerciales” (“El estudio”, Lynch y Asociados, s.f.). En este sentido, las empresas son mencionadas de manera recurrente como parte relevante de su cartera de clientes.

En vinculación con este aspecto, las áreas de práctica en las que se insertan estos profesionales tienen correlato con su posterior inserción académica. En la mayoría de los casos, los expertos del FORES dictan clases en materias vinculadas con el derecho civil y comercial, y en algunos pocos casos, en derecho constitucional. Como ya mencionamos, tanto la UCA como la UBA son algunas de las universidades donde estos actores se han formado y a su vez, han desarrollado su actividad docente. Sin embargo, también se insertan en otras instituciones privadas como la Universidad Austral (UA)⁷¹, la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE)⁷² y la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT)⁷³. Uno de los referentes

⁷¹ La Universidad Austral es una institución privada fundada en 1991. En su presentación, afirman que son una universidad con “identidad cristiana” y que para asegurar esta orientación reciben asistencia por parte del Opus Dei (“Opus Dei”, Universidad Austral, s.f.).

⁷² La Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas es un instituto universitario de carácter privado fundada en el año 1978 por un grupo de empresarios. Su misión es “formar personas con carácter emprendedor para que con su accionar, en un marco de libertad, contribuyan al progreso humano” (“Misión, visión y valores”, ESEADE, s.f.). De su Consejo Directivo forma parte Diego Bunge.

⁷³ La Universidad Torcuato Di Tella es una institución sin fines de lucro fundada en 1991. Se propone como objetivo “formar a las nuevas generaciones de dirigentes empresariales, académicos, políticos y sociales que serán actores y

analizados incluso dicta clases en instituciones norteamericanas como la Universidad de Miami⁷⁴ o la Universidad Metodista del Sur⁷⁵, esta última de carácter religioso.

En lo que refiere a su vínculo con la actividad estatal, es posible señalar que ninguno de los miembros del FORES que han ocupado la presidencia del Comité Ejecutivo se han desempeñado como funcionarios en la administración pública. Sin embargo, algunos de ellos han participado de iniciativas estatales en su carácter de miembros de organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de Horacio María Lynch, quien participó de la Mesa del Diálogo Argentino⁷⁶ o de Enrique del Carril y Diego Bunge, quienes formaron parte del Comité Impulsor “Justicia 2020”⁷⁷. En este sentido, es preciso mencionar también la trayectoria de Alfredo Vítolo quien se ha desempeñado como asesor en el ya mencionado “Consejo para la Consolidación de la Democracia” (1985-1989), así como en el Ministerio de Defensa de la República Argentina (2002-2003) y la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación (2016-2019). Si bien el paso por la función pública no ha sido usual entre los presidentes del FORES, no ocurre lo mismo con el resto de los miembros que integran la organización. Ejemplo de ello es el traspaso de varios de sus miembros al MJyDH durante 2015-2019. Volveremos sobre este punto en el capítulo 5.

Finalmente, nos interesa destacar el vínculo de estos expertos con otras organizaciones, tanto extranjeras como locales. En relación al ámbito internacional, dos de los referentes del *think tank* objeto de estudio han señalado su vinculación con organismos internacionales de crédito y/o de comercio. En particular, su fundador y primer presidente, Lynch, destaca en su currículum sus actividades de consultoría y dirección de proyectos para el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y USAID. Incluso señala su compromiso con las preocupaciones del gobierno norteamericano respecto a la justicia en nuestro país afirmando en la descripción de su currículum vitae que “desde FORES promovió la preocupación de los EE. UU. de Norteamérica por el Poder Judicial de América Latina y de la Argentina”.

responsables del futuro desempeño de las instituciones” (“Misión”, Universidad Torcuato Di Tella, s.f.). Horacio María Lynch forma parte del Consejo Consultivo de la Escuela de Derecho.

⁷⁴ La Universidad de Miami es una universidad privada fundada en 1925 ubicada en Florida, Estados Unidos.

⁷⁵ La Universidad Metodista del Sur es una universidad de carácter privado ubicada en Texas y fundada en 1911 por la Iglesia Metodista Sur.

⁷⁶ La Mesa del Diálogo Argentino fue una iniciativa llevada adelante por el presidente Duhalde durante febrero de 2002, con la participación de la Iglesia Católica y el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La misma, puesta en marcha luego de la llamada “crisis de 2001”, tenía como objetivo constituirse como un espacio de diálogo y concertación entre los diferentes actores sociales, con el objetivo de generar reformas en áreas estratégicas.

⁷⁷ Como analizaremos con profundidad en el capítulo 5, en el año 2016 el MJyDH comienza a implementar el programa Justicia 2020. En ese marco, crea el Comité Impulsor, un comité integrado por personalidades destacadas de la sociedad civil, con carácter honorario con la finalidad de impulsar la difusión del programa y realizar el seguimiento de su implementación (Res. N°151/16).

En lo que refiere al plano local, un dato relevante es que quienes han desempeñado la presidencia del FORES se encuentran estrechamente vinculados con el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. Sea en calidad de miembros, como parte de su directorio o como presidentes, todos los expertos aquí analizados señalan en sus currículums su pertenencia a esta institución como parte de su trayectoria profesional⁷⁸. El Colegio de Abogados de Buenos Aires - también conocido como el Colegio de Abogados de la calle Montevideo, por el nombre de la calle donde funcionaba su sede (Sarrabayrouse Oliveira, 2011)-, fue fundado en 1913, y ha nucleado históricamente a la “aristocracia” de los profesionales del derecho, tal como analiza Chama en su artículo “Movilización y politización: los abogados de Buenos Aires, 1968-1973” (2007). Por “aristocracia” el autor se refiere a aquellos “abogados que tradicionalmente representaban los intereses de los principales grupos de poder económico y político” (Chama, 2007, p. 4). Esta asociación se constituyó entonces como una instancia de representación profesional vinculada con el ejercicio de la abogacía y confluye en diversos proyectos y posicionamientos con el FORES, como veremos a lo largo de la tesis. En este sentido, es posible asumir que existe una similitud en el perfil de abogado que integra ambas organizaciones.

Habiendo esbozado las principales características laborales y profesionales de algunos de los expertos que han formado parte de esta usina de pensamiento, nos interesa cerrar este capítulo describiendo como son puestas en marcha los mecanismos que permiten la circulación de saberes y la configuración del FORES como autoridad de gobierno. Entendemos que son estos mecanismos los que permiten a esta usina de pensamiento configurarse como parte de la expertise en el ámbito de lo judicial.

b. El FORES como autoridad de gobierno

Recuperando los elementos que analizamos en el apartado ii de este capítulo en relación al funcionamiento de los *think tanks*, nos proponemos describir aquí el modo en el que estos mecanismos se ponen en juego para el caso del FORES. Identificaremos entonces la manera en que esta usina de pensamiento demarca la construcción de un problema de manera particular, como es el caso de la reforma judicial; pone en juego cierto lenguaje vinculado con el saber técnico; interviene en el debate público a través de recursos varios; y funciona en red con otras autoridades

⁷⁸ Baruch Bertocchi (1988) afirma que el FORES nace como parte de la intención de algunos de los miembros del Colegio de Abogados de “trasladar el espíritu de cuerpo” a otras organizaciones de la sociedad civil. En la misma línea, Damiani y Maradeo (2018) señalan que “tan estrecho es el vínculo de FORES con el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires que, según su Estatuto, en caso de disolución, sus bienes deben pasar al colectivo de letrados de la calle Montevideo” (p. 252).

de gobierno locales e internacionales. Si bien trabajaremos cada uno de estos elementos a lo largo de los diferentes capítulos de la tesis, nos interesa esbozar inicialmente algunos aspectos generales.

En primer lugar, y como ya mencionamos en este capítulo, uno de los mecanismos que caracterizan a los *think tanks* es la demarcación tanto de ciertos objetos-problema como de los modos de intervenir frente a ellos. Para el FORES, el problema que orienta sus intervenciones es el funcionamiento del sistema de justicia, al que definimos bajo el nombre de “cuestión judicial” en nuestra introducción. Lo judicial se vuelve objeto de una problematización en particular, en la medida en que ciertas prácticas y dinámicas comienzan a ser vistas como dificultades que obstaculizan su funcionamiento “ideal”. Allí es donde la “reforma” aparece como una de las respuestas posibles al problema. Así se referían a ello en una investigación publicada en 1992:

El término Reforma Judicial (RJ) se escucha, desde hace algunos años, en el lenguaje técnico. FORES ha sido la institución que lo ha impuesto, por eso es que consideramos esencial explicar a que nos hemos querido referir (...). Elegimos “Reforma Judicial” porque realza la estrechísima interrelación que existe entre todos los aspectos del problema judicial; es un término abarcador, opuesto a cualquier tendencia que ofrezca soluciones parciales o divergentes (...) RJ expresa, entonces, más la integralidad del tema que la necesidad de un cambio total. El término comprende todos los aspectos, desde los más sencillos como los administrativos, hasta los más relevantes como los institucionales, llegando, en una postrera etapa, a analizar si deben introducirse cambios en el derecho de fondo y de forma. (FORES, 1992, pp. 15-16).

Un énfasis que nos interesa destacar respecto al modo en que el FORES se refiere a la reforma judicial se vincula con el carácter “integral” de la misma. Tal como afirmaban en una de las entrevistas, “los parches no son suficientes”. Es por eso que es preciso abandonar las reformas parciales y proponer transformaciones que involucren todos los aspectos del sistema de justicia. Uno de los aspectos que habilita la noción de integralidad se relaciona con el alcance de las propuestas de reforma. En la medida en que deben considerarse todas las dimensiones que involucran al sistema de justicia, las reformas pueden desplegarse sobre ámbitos diversos: desde cambios normativos –por ejemplo, en las leyes penales y/o procesales-, hasta modificaciones en la estructura organizativa y edilicia de los juzgados, o en las modalidades de designación y/o condiciones laborales de jueces y empleados judiciales. Asimismo, esto permite la elaboración de propuestas para distintos fueros⁷⁹, así como para administraciones de justicia a nivel nacional y/o provinciales⁸⁰. De esta manera, una propuesta integral posibilita la intervención en aspectos

⁷⁹ En la administración de justicia se identifican distintos fueros que funcionan de manera independiente según la materia de la que se ocupen: civil, familia, comercial, penal, laboral, contencioso administrativo. Cada fuero puede estar compuesto por juzgados, tribunales y cámaras de revisión, exclusivamente dedicadas a intervenir en esa materia. Los distintos fueros y tribunales que los componen se crean a través del poder legislativo.

⁸⁰ En Argentina la administración de justicia responde a los ordenamientos de cada provincia. Cada constitución provincial -y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- determina la organización de sus tribunales. A su vez, a nivel

diferentes vinculados con el sistema judicial. Así se refería a ello una de nuestras entrevistadas, “hay que hacer una reforma realmente integral. Entonces en ese camino, de estos últimos 40 años se han presentado varios proyectos en distintas épocas, por supuesto con las características de momento, de las necesidades del momento (Entrevista 1, FORES, 2017). A lo largo de los capítulos de esta tesis, analizaremos cuáles son las transformaciones específicas que proponen, en función de las “necesidades” de cada período.

Un segundo elemento que caracteriza a las usinas de pensamiento y que se encuentra presente en los discursos de esta organización, se vincula con el carácter técnico de sus propuestas como una forma de otorgarles legitimidad:

FORES es la organización de la sociedad más antigua en el ámbito de la justicia. Ya tenemos más de 40 años. (...) Y siempre se insistió en que la reforma integral de la justicia tenía que tener **un marco técnico, no político**. Técnico. Entonces nuestra tarea siempre fue específicamente técnica, cómo mejorar el proceso. (...). Ahora que se está poniendo en discusión el horario, las vacaciones, los honorarios, cómo se tienen que cobrar los honorarios, entonces ahí sí nosotros damos nuestra opinión. Pero es una cosa como te das cuenta, **más técnica. Política no**. (Entrevista 1, FORES, 2017)

Las “opiniones” que aportan en calidad de expertos respecto a las posibles mejoras en la justicia son planteadas desde un marco que se reconoce como técnico en un doble sentido. En principio, se plantea como fruto de un saber acumulado por la experiencia de la organización, dada por su antigüedad en la formulación de propuestas y por el hecho de ser una de las primeras usinas de pensamiento que comenzó a abordar estas cuestiones. En segundo lugar, como algo diferente a “lo político”, de lo cual se intenta desmarcar continuamente y es la base sobre la cual construye su imagen pública. Así se refiere a ello el diario La Nación en su editorial al momento de cumplirse cuarenta años de la creación del FORES:

FORES ha prestado apoyo técnico a responsables de la Justicia al igual que a dirigentes y a agrupaciones políticas sin sectarismos ni ideologías, poniendo sus ideas a disposición para sus plataformas, **con un esfuerzo para no politizar** el mensaje (“Cuarenta años de FORES”, 12 de octubre de 2016, el resaltado es nuestro)

Como veremos a lo largo de la tesis, esta pretensión de neutralidad a partir la construcción de un saber meramente “técnico” es lo que habilita al FORES a presentar sus propuestas a diferentes actores del arco político. Sin embargo, como veremos en el transcurso de esta tesis, sus

federal, la Constitución Nacional y leyes nacionales son las que establecen la jurisdicción y competencia de los tribunales federales con competencia en todo el país para determinados delitos.

intervenciones han estado vinculadas con proyectos políticos específicos, con quienes sostiene afinidades ideológicas. Volveremos sobre esto en los diferentes capítulos.

Como mencionábamos en el apartado anterior, el lenguaje técnico se ancla en la producción de ciertos datos e indicadores. En este caso, las propuestas de reforma judicial se sostienen sobre la base de ciertas mediciones que darían cuenta de la “ineficiencia” de su funcionamiento como, por ejemplo, el porcentaje de causas iniciadas y causas resueltas por fuero, la duración promedio de los procesos judiciales y la cantidad de mediaciones realizadas, entre otras. En su informe “Justicia y desarrollo económico” (1988/1999) incluso proponen un modelo de “test de medición de la seguridad jurídica” con el objeto de medir el grado de seguridad jurídica del país. Una de las iniciativas más relevantes en este sentido fue el Índice de Confianza en la Justicia (ICJ), un índice elaborado en conjunto con la Fundación Libertad⁸¹ y la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella con el objetivo de “medir la evolución de la opinión pública respecto de la administración de Justicia en Argentina”. El ICJ permitió al FORES construir, como veremos, un discurso propio respecto a la confianza en el sistema de justicia y al rol de la independencia judicial. Profundizaremos sobre este tema en el capítulo 4.

Pasando al tercer elemento, vinculado con el modo en que estas autoridades de gobierno inciden en el debate público, nos detendremos en algunas de las instancias, recursos y materiales a través de las cuales difunden sus propuestas⁸²: producciones orientadas al campo de saber especializado; eventos académicos y almuerzos temáticos; instancias de capacitación; y participación en medios de comunicación. Revisemos cada uno de estos puntos.

- Producciones orientadas al campo de saber especializado: remite a la elaboración de materiales de difusión, como es el caso de la redacción de artículos para revistas especializadas⁸³, ponencias, capítulos de libros y/o informes que dan cuenta de resultados de investigación realizados por miembros del FORES. Algunos de estos resultados han

⁸¹ La Fundación Libertad es una usina de pensamiento creada en el año 1988 en la ciudad de Rosario (Santa Fe). Se define a sí misma como “una entidad privada sin fines de lucro, que desde hace 30 años trabaja en la investigación y difusión de temas de políticas públicas, dirigidas en particular a lo socioeconómico y empresarial, promoviendo las ideas de la libertad, el republicanismo, la democracia y el Estado de Derecho” (“Quiénes somos”. Fundación Libertad, s.f.).

⁸² Para facilitar el trabajo con el *corpus*, elaboramos una matriz de datos que incluye aquellos eventos e investigaciones realizadas por el FORES desde su conformación hasta la actualidad. Para su armado, se utilizó la información disponible en i) boletines institucionales; ii) memorias de la organización; iii) artículos e informes obtenidos de su página web actual (<https://foresjusticia.org>) así como de su página web anterior (<http://www.foresjusticia.org.ar/>) vigente hasta el año 2016; iv) información disponible en su cuenta de Twitter (<https://twitter.com/FORESJUSTICIA>); y v) información disponible en su cuenta de Facebook (<https://www.facebook.com/ForesArgentina/>).

⁸³ Las dos revistas especializadas donde existen más cantidad de publicaciones de miembros de la organización son la revista jurídica La Ley y la revista El Derecho.

sido plasmados en libros⁸⁴, financiados por otras organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de la Fundación Bank Boston⁸⁵ y la Fundación Konrad Adenauer⁸⁶. El FORES llegó incluso a publicar su propia revista “Estudios sobre la administración de justicia” entre los años 2003 y 2004.

- Eventos especializados: entre las actividades realizadas por el FORES se destaca la organización de conferencias, jornadas, encuentros y mesas redondas, donde miembros de la organización y/u otros expertos abordan temáticas vinculadas a lo judicial. De las mismas han participado referentes del Poder Judicial tanto locales -como por ejemplo, Ricardo Lorenzetti⁸⁷- así como internacionales⁸⁸. También ha contado con la presencia de referentes del arco político. Esto tuvo lugar principalmente en el marco de los llamados “almuerzos temáticos” donde se convocó a figuras locales a disertar sobre temáticas vinculadas a la justicia. Entre quienes han participado, podemos mencionar a referentes como Ricardo Gil Laavedra (2000), Ricardo López Murphy (2002), Patricia Bullrich (2002), Laura Alonso (2013), Federico Sturzenegger (2013), Elisa Carrió (2013) y hasta el ex presidente Mauricio Macri (2002). Así aparecían las invitaciones a este tipo de eventos en sus redes sociales:

⁸⁴ Algunos de ellos son, por ejemplo, “La justicia (Plan de reformas del sistema judicial argentino)” (1993), “La gestión del Fuero Comercial. Análisis y propuestas” (2004), “El conflicto de roles en el sistema penal federal argentino” (2005), “Corrupción Judicial. Mecanismos para prevenirla y erradicarla” (2005), “Ética judicial y sociedad civil” (2008).

⁸⁵ La Fundación Bank Boston, actualmente Fundación ICBC, es una institución fundada en 1973 orientada al ámbito del comercio internacional.

⁸⁶ La Fundación Konrad Adenauer es una fundación política fundada en 1955 vinculada a la Unión Demócrata Cristiana de Alemania. La misma cuenta con programas regionales vinculados a temáticas diferentes, entre los cuales se encuentra el Programa “Estado de Derecho para América Latina”, orientado a “brindar apoyo sostenido al desarrollo y a la profundización de un orden jurídico justo y eficiente, basado en el principio de Estado de Derecho” (Fundación Konrad Adenauer, “Acerca de nosotros”, s/f). Para el caso argentino, esta organización tiene convenios de cooperación con la Universidad Católica Argentina, y ha manifestado su compromiso de desarrollar proyectos conjuntos con el partido Propuesta Republicana (PRO) (“Macri se reunió con el presidente de la Fundación Konrad Adenauer”, 14 de abril de 2015).

⁸⁷ Ricardo Lorenzetti es juez de la CSJN desde el año 2004. Se desempeñó como presidente de dicho tribunal entre los años 2007 y 2015.

⁸⁸ Es el caso del juez Edward Charles Prado de Texas, y las juezas Phyllis W. Beck y Lynn A. Marks de Pennsylvania, invitados por la Embajada de Estados Unidos en Argentina

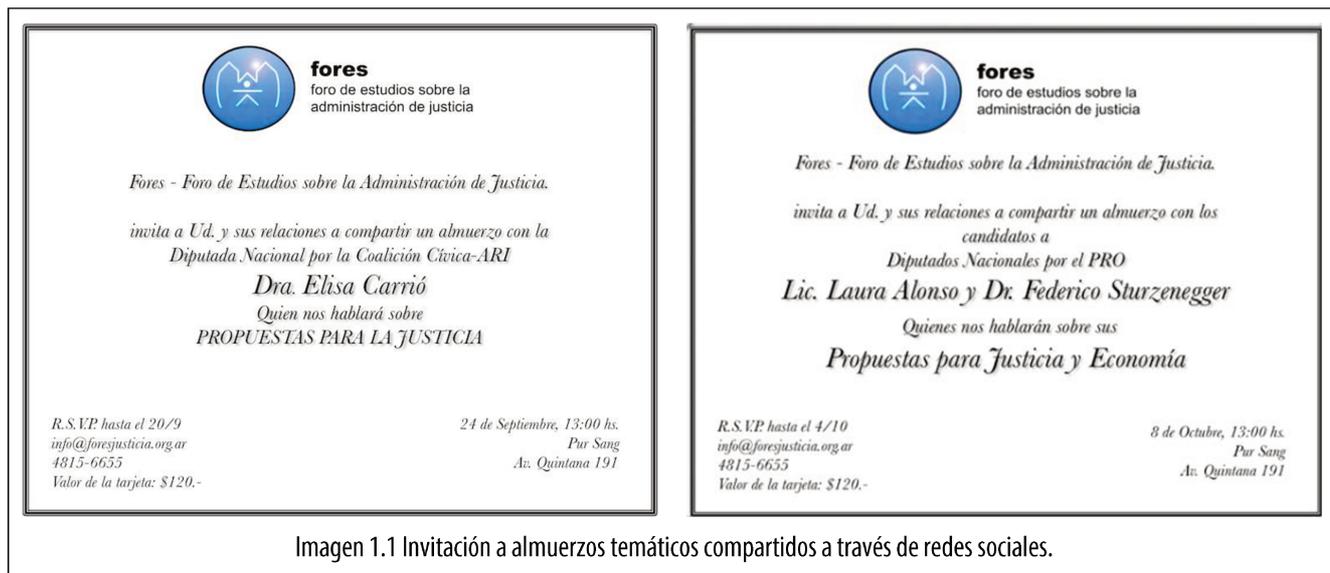


Imagen 1.1 Invitación a almuerzos temáticos compartidos a través de redes sociales.

- Instancias de capacitación:** la formación de recursos también adquiere relevancia en el caso del FORES, a través de la implementación de programas formativos, cursos y talleres. Si bien estas instancias son también pensadas como fuente de financiamiento, se construye un determinado modo de pensar, decir y hacer sobre la cuestión judicial, es decir, una determinada racionalidad, a la vez que se construye una agenda pública en torno al tema. En el FORES existen diferentes propuestas de formación⁸⁹, pero la principal y más antigua de estas instancias lo constituye el Programa de Entrenamiento para Abogados (PEA). El PEA fue creado en el año 1980 y es definido como una “Escuela de Abogacía” orientada a la enseñanza “práctica” de la profesión (FORES, s. f.)⁹⁰. El programa, dirigido principalmente a abogados recién graduados, consiste en una cursada intensiva de 10 semanas donde se abordan diferentes temas vinculados con el ejercicio de la abogacía como, por ejemplo, la organización del trabajo en el marco de un estudio jurídico, el manejo de los honorarios y el modo de realizar escritos judiciales. En este sentido -y a pesar de incluir en el perfil de alumno a quienes deseen desempeñarse en la administración de justicia- es un programa eminentemente orientado al desempeño de la abogacía privada en el marco de estudios jurídicos o de empresas, tal como refería una de nuestras entrevistadas:

⁸⁹ Podemos mencionar, por ejemplo, la Escuela de Litigación Oral Civil (ELOC) y Escuela de Litigación Oral Penal (ELOP). Ambos programas tienen como objetivo capacitar a los abogados en las “habilidades propias de la oralidad judicial” en materia civil y penal.

⁹⁰ En el año 2020, este programa pasó su formato a enteramente virtual y comenzó a llamarse EABA 4.0 “Escuela de Abogacía de Buenos Aires”. Como destacaban en su antigua página web, el PEA fue valorado por instituciones como el Banco Mundial quien en un informe de año 1994 destaca que “son muchas las coincidencias del programa de entrenamiento mencionado con nuestras ideas y propuestas, tanto en lo que se refiere a las metas como a los contenidos y metodología de la enseñanza/aprendizaje” (BM, 1994 citado en FORES, “EABA”, 1999).

Para subsistir desde el primer momento idearon un programa para jóvenes abogados, que se llama Programa de Entrenamiento para Abogados. Es un programa que los alumnos, los que salíamos de la facultad con todos los conocimientos teóricos y no teníamos la menor idea de cómo empezar a practicar entonces era, es, sigue siendo, un programa eminentemente práctico, que se le enseña a los abogados al uso de la ciencia y además se los ha llevado siempre a visitar grandes estudios que están muy relacionados con nosotros, ciertas clases se dan dentro de los estudios para que los chicos vean como se ejerce la profesión en un gran estudio. Entonces con eso que era un programa pago, FORES se iba **autosustentando** y mientras tanto iba, según el momento, proponiendo este tipo de mejoras (Entrevista 1, FORES, 2017).

Como mencionábamos anteriormente, no solo funciona como una modalidad de sustento económico para la organización, sino que tiene como objetivo formar profesionales con competencias para desempeñarse en el sector privado. Asimismo, funciona como un espacio de reclutamiento, ya que algunos de quienes participan en los programas de entrenamiento quedan posteriormente conectados al FORES y pasan a formar parte de sus investigaciones como voluntarios o como miembros de su Comité Ejecutivo, tal como fue planteado en una de nuestras entrevistas.

- Participación en medios de comunicación: el FORES interviene de manera directa en el debate público a través de gacetillas, columnas y participación de sus miembros en calidad de expertos en notas periodísticas. Por un lado, el FORES comparte a través de su página web y redes sociales una serie de gacetillas breves donde dan cuenta de algunas de sus actividades y comparten posicionamientos respecto a temas de coyuntura. Por otro lado, es frecuente la participación de los miembros del FORES en la prensa escrita, sea como columnistas o bien consultados en calidad de expertos. El medio donde estos expertos tienen mayor circulación es el Diario La Nación, seguido por Diario Clarín.

Para finalizar este apartado, y volviendo a los elementos que caracterizan a las autoridades de gobierno, nos detendremos en el último punto: su funcionamiento en red. Nos interesa mapear aquí la red de relaciones que el FORES establece o ha establecido con otras autoridades de gobierno -fundaciones, colegios profesionales, *think tanks*, organismos internacionales y dependencias estatales- tanto locales como internacionales- y las alianzas estratégicas que tienen lugar entre ellas.

A nivel local, encontramos en primer lugar, un entramado que incluye a organizaciones de la sociedad civil vinculadas a lo judicial. Este es el caso, por ejemplo, del ya mencionado Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, institución que no solo organiza eventos y publicaciones en conjunto con el FORES, sino también, auspicia y funciona como sede de gran

parte de sus actividades. Asimismo FORES forma parte del consorcio argentino de organizaciones ARGENTINA JUSTICIA (ARGENJUS)⁹¹, un colectivo creado en el año 2000 abocado a la capacitación e investigación en temas vinculados con la administración de justicia. Asimismo, integró la llamada “Coalición para la independencia judicial”⁹² formada en el año 2015 -y disuelta en 2016-, como respuesta frente a lo que consideraban un “retroceso en materia de independencia judicial en Argentina” desde el año 2013 -tema sobre el que volveremos en el capítulo 4, a propósito de la discursividad judicial liberal selectiva-. A través de la publicación en sus redes sociales del banner que se expone a continuación comunicaban su incorporación a la Coalición en sus redes sociales:



En segundo lugar, encontramos otra serie de organizaciones locales, no vinculadas de manera directa con la cuestión judicial, con las que el FORES ha colaborado conjuntamente en la organización de seminarios, jornadas e iniciativas diversas. Algunas de ellas, no registran actividad actualmente, como es el caso de la Fundación Friedrich A. von Hayek⁹³ o la Fundación Creer y Crecer⁹⁴, que financió en el año 2001 un proyecto de reforma para intervenir en la cantidad de causas que resuelve la CSJN, partiendo de la premisa de que existía una sobrecarga en la cantidad

⁹¹ Algunas de las organizaciones que la componen son la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas (JUFEJUS), la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), la Federación Argentina de Magistrados (FAM) y Unidos por la Justicia, entre otras.

⁹² Esta coalición fue formada por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Poder Ciudadano, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Unidos por la Justicia y Directorio Legislativo. El FORES se incorporó de manera posterior.

⁹³ La Fundación Friedrich A. von Hayek fue creada en el año 2001 con el objetivo de generar investigaciones y tareas educativas y de difusión “tendientes a fundamentar el principio de libertad” en diferentes campos de saber (“ Instituto de Investigación y Educación Económica, s. f.). La misma dependía del Instituto de Investigación y Educación Económica, una organización orientada a la capacitación de jóvenes profesionales en el área de Economía.

⁹⁴ La Fundación Creer y Crecer fue creada por el empresario y político argentino, Francisco de Narváez, en el año 2001 siendo su primer socio Mauricio Macri (Vommaro, 2014). En el momento en que Macri asume la Jefatura de Gobierno en la Ciudad de Buenos Aires durante el año 2003, la fundación asume “un rol fundamental en la vida del partido político, el de ser el motor de ideas del proyecto político o el ‘think tank’ (...) para llegar a ofrecer a la Ciudad un gobierno con presencia, moderno, eficiente y socialmente responsable” (“Sobre la fundación”, Fundación Creer y Crecer, 2009).

de causas que resolvía este tribunal. Otras se mantienen aún en funcionamiento, como es el caso de la Fundación Pensar⁹⁵, con la cual realizó dos seminarios -en 2007 y en 2008- orientados a reflexionar sobre la construcción de seguridad jurídica y su rol para el desarrollo. También podemos incluir aquí la ya mencionada Fundación Libertad, con quien participó de la elaboración del ICJ.

El FORES también ha establecido alianzas estratégicas con autoridades de gobierno vinculadas al sector empresarial y comercial. Este es el caso del Consejo Empresario Argentino, que en 1998 solicitó a este *think tank* la elaboración del informe “Justicia y desarrollo económico”, bajo la convicción de que “el desarrollo económico sostenible en el tiempo requiere, ineludiblemente, de seguridad jurídica y, por ende, de un Sistema Judicial eficiente” (FORES, 1998). Asimismo, ha recibido auspicio para sus actividades de entidades como la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara de Comercio Argentina para el Asia y el Pacífico, la Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana y la Cámara de Relaciones Económicas y Comerciales Argentino-Finlandesa. Nos interesa destacar en particular el vínculo del FORES con el Instituto para el Desarrollo Empresarial en Argentina (IDEA), una organización que nuclea a diferentes sectores del empresariado argentino y que tiene entre algunos de sus objetivos “contribuir a valorizar el rol del empresario ante la sociedad”, tal como afirman en su estatuto. En conjunto con IDEA, el FORES entrega todos los años el Premio a la Excelencia Judicial, una iniciativa creada en el año 2002 cuyo objetivo es premiar en cada fuero judicial a aquellos juzgados que han tenido un correcto desempeño de acuerdo a los valores de la organización.

En este mismo sentido, una de las líneas relevantes de financiamiento del FORES -además de los programas educativos- ha sido el aporte del sector privado. La circulación de recursos para el financiamiento de proyectos, ha tenido lugar en principio gracias a los aportes de importantes estudios jurídicos⁹⁶. A su vez, ha recibido aportes de grandes empresas como es el caso de Esso

⁹⁵ La Fundación Pensar fue creada en el año 2010, como un *think tank* vinculado al partido político PRO. Su presidente actual es Franco Moccia, Ministro de Desarrollo Urbano y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante los años 2015 y 2019. Para mayor información, ver Boetto (2014).

⁹⁶ Es el caso, por ejemplo, del Estudio Beccar Varela fundado por Horacio Beccar Varela, también fundador del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. También del Estudio Solanet, Moreno Hueyo & Di Paola fundado por el Alberto Solanet. Solanet se ha desempeñado como presidente de la Corporación de Abogados Católicos y es reconocido públicamente por manifestarse en contra de la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad (“También los represores sueñan con un cambio”, Página/12, 11 de noviembre de 2015).

Argentina⁹⁷, Mercedes Benz Argentina⁹⁸, Telefónica de Argentina⁹⁹, Techint¹⁰⁰, y Banco Santander Río¹⁰¹.

Continuando con el mapeo de redes y vínculos a nivel local, el FORES también ha realizado alianzas estratégicas con otro conjunto de autoridades de gobierno vinculadas al Poder Judicial y Ejecutivo. Esto refiere, por ejemplo, al establecimiento de convenios con Tribunales Superiores de Justicia y gobiernos provinciales para la implementación de proyectos, como es el caso de Santiago del Estero, Mendoza y Río Negro. En relación con la dimensión nacional, esta organización ha diseñado planes de reforma para el MJyDH durante los años 1999 y 2015, bajo las presidencias de Carlos S. Menem y Mauricio Macri respectivamente. Abordaremos estos planes en profundidad en los capítulos siguientes.

Pasando ahora al vínculo con autoridades de gobierno internacionales, nos interesa destacar en primer lugar el rol del FORES con un organismo regional de gran relevancia: el CEJA. Si bien de nuestro relevamiento se desprende la organización conjunta de proyectos e informes vinculados con el acceso a la justicia y el acceso a la información judicial, encontramos también la participación de miembros del FORES en calidad de expositores en seminarios y jornadas organizados por este centro de estudios¹⁰².

Por otro lado, encontramos vínculo con organizaciones internacionales no abocadas específicamente a la temática judicial pero que incluyen la reforma del sistema de justicia como parte de su agenda. Este es el caso del ya mencionado Programa Estado de Derecho de la Fundación Konrad Adenauer.

Otro ejemplo es el vínculo con la ya mencionada USAID, agencia que hacia finales de la década del ochenta financió dos proyectos vinculados con este *think tank*: el “Programa de Asistencia para la Administración de Justicia en la Argentina” (1989) y “Justicia para todos”

⁹⁷ Esso es el nombre con que se conoce en Argentina y varios otros países a la empresa petrolera estadounidense *Standard Oil*. Es una de las compañías de petróleo más relevantes a nivel global.

⁹⁸ Mercedes Benz Argentina es una filial de Mercedes-Benz *Group*, una de las más importantes empresas de fabricación de vehículos de origen alemán.

⁹⁹ Telefónica de Argentina es la filial argentina del Grupo Telefónica, una empresa líder de telecomunicaciones a nivel global.

¹⁰⁰ Techint es un grupo empresario multinacional de origen ítalo –argentino, fundado por el ingeniero italiano Agostino Rocca. Es una de las compañías líder en producción de acero a nivel global.

¹⁰¹ Bajo el nombre de Banco Santander Río se conoce a la filial argentina del banco español Santander. Es el banco privado más grande del país y una de las entidades financieras más importantes del mundo.

¹⁰² El FORES ha participado, por ejemplo, del proyecto “Acceso a la Información Judicial” en el año 2004, como grupo local asociado al CEJA para el desarrollo de la investigación en Argentina. También miembros del FORES participaron en calidad de expositores en el “IV Taller de responsables de estadísticas de los Poderes Judiciales y I encuentro latinoamericano”, realizado en Buenos Aires también durante 2004. En el año 2005, el FORES presentó en Nicaragua su proyecto “La gestión judicial al servicio de la sociedad”, trabajo sobre el que volveremos en el capítulo 3.

(1990-1992). Asimismo, en el año 2006 convocó al FORES para brindar asistencia técnica en Nicaragua, en el marco del Programa de Derecho de esta agencia, para la conformación de un foro de la sociedad civil que aborde temáticas vinculadas a la justicia en ese país.

Finalmente, nos interesa destacar el caso de la *Atlas Economic Research Foundation*, una fundación internacional creada en el año 1981 cuyo objetivo es la formación de una red de *think tanks* orientados a difundir las ideas neoliberales y con el objetivo de contrarrestar “las tendencias al populismo” y “el proteccionismo” (Fischer & Plehwe, 2013). Además de realizar donaciones para la realización de proyectos específicos, la fundación ha otorgado al FORES dos distinciones durante el año 2007. La primera, en el marco de los *Templeton Freedom Award* en la categoría “Ética y valores” por la iniciativa del “Premio a la Excelencia Judicial”, al que hicimos referencia más arriba. La segunda, como parte de los *Templeton Freedom Award Grants*, una ayuda financiera que se otorga a diez *think tanks* a nivel global orientado a “organizaciones que, de forma independiente, trabajan para promover y lograr el óptimo desarrollo de sociedades libres y democráticas en contextos críticos” (“Distinguen a Fores en Estados Unidos”, La Nueva, 10 de abril de 2007).

Como es posible observar, la red de relaciones que establece el FORES con otras autoridades de gobierno trasciende las fronteras locales. Asimismo, se configuran alianzas con autoridades de gobierno no vinculadas específicamente con lo judicial, pero que incluyen a la reforma del sistema de justicia como parte de sus agendas más amplias.

A partir de este breve recorrido, hemos indicado algunos de los elementos centrales que dan cuenta del modo en que FORES se configura como una autoridad de gobierno en el ámbito de lo judicial. En los capítulos siguientes profundizaremos el análisis de estos mecanismos, a partir de observar cómo se ponen en juego en cada una de las series discursivas que serán objeto de esta tesis.

Capítulo 2. La “reorganización” del Poder Judicial. Los debates sobre la reforma judicial en el contexto de última dictadura militar y la transición democrática

El FORES inicia sus actividades en 1976, año en el que comienza la dictadura militar autodenominada “Proceso de Reorganización Nacional”. Bajo el gobierno *de facto* y en la posterior transición democrática durante la década del ochenta, esta usina de pensamiento despliega sus primeras intervenciones públicas. De estas apariciones iniciales es que emerge la serie discursiva que será objeto de este capítulo. Nos referiremos a ella como discursividad judicial conservadora, en virtud de que el objeto central de este discurso gira en torno a la idea de restaurar un “orden de valores” perdido a raíz del accionar de la “subversión” y las medidas llevadas adelante por el gobierno peronista durante los años 1973 y 1976.

En el marco de esta discursividad analizaremos, un primer elemento vinculado al rol del Poder Judicial en el marco del gobierno *de facto*. Como veremos, el FORES asume la necesidad de “reorganizar” la administración de justicia como parte del plan político llevado adelante por la dictadura militar. Un segundo elemento refiere a cómo, en el contexto de la transición a la democracia, la cuestión judicial comienza a girar en torno al modo de abordar los delitos cometidos por el Estado durante la dictadura, y a la función del sistema de justicia en una sociedad democrática. En este sentido, el “combate legal contra la subversión” -así definido en los documentos analizados- ocupa un lugar central en la caracterización que el FORES realiza del Poder Judicial.

Este modo de problematización de la cuestión judicial emerge, como mencionamos, durante el primer momento de conformación del FORES. En particular, encontramos los primeros indicios en algunas de las actividades desarrolladas por FORES durante la década del setenta, como es el caso de la I^a y II^a Conferencia sobre la Reforma Judicial realizadas en la ciudad de Mar del Plata durante los años 1977 y 1978, eventos sobre los cuales volveremos a lo largo del capítulo. Esta discursividad comenzará a perder fuerza durante la década de los noventa, momento en el cual la reforma neoliberal del Estado impone una impronta economicista a los debates respecto a la reforma judicial.

Antes de comenzar, recuperaremos algunos de los trazos genealógicos y debates en relación a los cuales emerge esta discursividad. En principio, nos detendremos en algunas de las características del gobierno peronista iniciado a principios de la década del setenta, previo al golpe de Estado. En segundo lugar, analizaremos el vínculo entre la dictadura y la cuestión judicial. Para el abordaje de esta serie discursiva, trabajaremos con los siguientes materiales: a) notas

periodísticas publicadas en diario La Prensa y La Nación; b) el libro “Definitivamente nunca más (a otra cara del informe de la CONADEP)” publicado por FORES en 1985, c) entrevistas realizadas a miembros del FORES.

i. El gobierno peronista (1973-1976) y la posterior legalidad *de facto*

El 24 de marzo de 1976, la Junta Militar conformada por los comandantes en jefe de las tres Fuerzas Armadas¹⁰³ derrocó al gobierno de María Estela Martínez de Perón, dando inicio a la última dictadura militar argentina. Se inaugura así un período de numerosas violaciones en materia de derechos humanos por parte del Estado, entre las que podemos mencionar torturas en centros clandestinos de detención, detenciones arbitrarias, la apropiación de hijos de detenidos e incluso la desaparición forzada de personas. Estas prácticas no constituyeron hechos aislados, sino que formaron parte de un proyecto de reorganización social donde el ejercicio del terror y su difusión en el tejido social fue un elemento constituyente (Feierstein, 2011)¹⁰⁴. En este marco, el sistema jurídico y la administración de justicia en general cobraron especial relevancia, tanto como parte del proyecto global llevado adelante por el gobierno *de facto* como por su rol en la defensa de los derechos humanos.

Antes de adentrarnos en el análisis respecto al vínculo entre el Poder Judicial y la dictadura, nos interesa delinear de manera breve algunos trazos genealógicos vinculados con el momento previo a nuestro período de análisis, entre los años 1973 y 1976. Como veremos en el tercer apartado de este capítulo, el FORES construye un campo de adversidad con el peronismo y las medidas implementadas bajo su gobierno en relación al funcionamiento de lo judicial.

En 1973 asume la presidencia Héctor Cámpora¹⁰⁵, el candidato del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI). En julio de ese año, Cámpora presenta la renuncia y en septiembre se celebran elecciones nuevamente, dándole el triunfo a la fórmula de Juan Domingo Perón¹⁰⁶ y su

¹⁰³ La Junta Militar que llevó adelante el golpe estaba integrada por Jorge Rafael Videla, comandante en jefe del Ejército; Emilio Eduardo Massera, comandante en jefe de la Armada; y Orlando Ramón Agosti, comandante en jefe de la Fuerza Aérea.

¹⁰⁴ Daniel Feierstein propone referirse a estos procesos con el término de “prácticas sociales genocidas”. A diferencia de las nociones de “terrorismo de Estado” o “crímenes de lesa humanidad”, que ponen el foco en la afectación de los individuos en tanto ciudadanos desde una matriz fuertemente liberal, la idea de “genocidio” permite pensar como principal afectado al conjunto social (Feierstein, 2012 citado en Ohanian, 2018).

¹⁰⁵ Héctor José Cámpora (1909-1980) fue un político argentino que se desempeñó como presidente de la Nación durante tan solo 49 días, entre el 25 de mayo de 1973 y el 13 de julio de 1973, momento en el que presentó su renuncia. Fue delegado de Juan Domingo Perón, y candidato a las elecciones por el Partido Justicialista debido a la proscripción de Perón por parte del presidente *de facto*, Alejandro Agustín Lanusse.

¹⁰⁶ Juan Domingo Perón (1895-1974) fue un militar y político argentino, fundador del Partido Peronista, posteriormente denominado Partido Justicialista. Fue presidente durante tres períodos: de 1946 a 1951, año en el que

esposa, María Estela Martínez de Perón¹⁰⁷, quien tras la muerte del primero en 1974 asume la presidencia del país. Nos interesa detenernos sin embargo en los primeros meses de gobierno, momento en el cual se sancionaron una serie de leyes de relevancia para nuestro análisis.

El mismo día en que el gobierno de Cámpora asume el poder, tiene lugar una multitudinaria movilización a la cárcel de Devoto -hecho conocido como el “Devotazo”- con el propósito de pedir la liberación de los presos políticos encarcelados durante el gobierno de Onganía¹⁰⁸, quienes fueron liberados e indultados esa misma noche bajo el decreto N°11/1973. En esta misma línea, el 27 de mayo es sancionada la ley N°20.508, también conocida como “Ley de Amnistía, a través de la cual se estableció la amnistía de todos aquellos detenidos por motivos políticos¹⁰⁹. También se derogó la “legislación represiva”, implementada durante los gobiernos *de facto* previos, y se disolvió la Cámara Federal en lo Penal, un tribunal *ad hoc* creado en 1971 para juzgar las llamadas “actividades extremistas” (Eidelman, 2008). Si bien volveremos sobre estas iniciativas más adelante en este capítulo, nos interesa señalar que estas medidas fueron interpretadas por el FORES como un apoyo a los sectores de izquierda.

Un segundo trazo que nos interesa señalar, se relaciona con el vínculo entre el derecho, los jueces y la dictadura militar. Siguiendo la reconstrucción que realiza Sarrabayrouse Oliveira (2011) en su trabajo “Poder Judicial y dictadura. El caso de la morgue” (2011), las dictaduras militares en Argentina -y en particular, la iniciada en 1976¹¹⁰- han requerido de jurisprudencia que legitime ideológicamente los golpes de Estado:

El afán de supralegalidad de la dictadura condujo al Poder Judicial a mantener la ficción de una justicia independiente –sostenida en la universalidad y racionalidad de la norma sobre la

es reelecto; de 1951 hasta su derrocamiento en 1955 por parte del golpe de Estado denominado “Revolución Libertadora”; y de 1973 hasta su muerte en 1974.

¹⁰⁷ María Estela Martínez de Perón (1931) es una política argentina, quien se desempeñó como vicepresidenta durante el último mandato de Perón y tras su muerte, presidenta. Fue derrocada en el año 1976.

¹⁰⁸ Juan Carlos Onganía (1914-1995) fue un militar argentino, presidente entre los años 1966 y 1970 como parte de la dictadura militar autodenominada “Revolución Argentina” (1966-1973).

¹⁰⁹ Tal como establecía la ley, quedaban amnistiados quienes estuvieran detenidos por los siguientes hechos: “a) Los perpetrados por móviles políticos, sociales, gremiales o estudiantiles, cualquiera sea el bien jurídico lesionado, el modo de comisión y la valoración que merezca la finalidad perseguida mediante la realización del hecho ; b) La participación en asociaciones ilícitas del Título VIII, Cap. II del Código Penal con fines políticos, sociales y gremiales o estudiantiles, cualquiera sea la valoración que pueda merecer; c) Los hechos cometidos en carácter de miembros de tales asociaciones, cualquiera sea la forma de comisión y el bien jurídico lesionado; d) Los realizados con motivo o en ocasión de manifestaciones o movimientos de protesta contra las autoridades, o para arrancarles alguna medida o concesión; e) Los cometidos con motivo o en ocasión de una huelga, un paro, ocupación de fábrica u otra medida de fuerza, para servir a éstos; f) Los previstos en las llamadas Leyes 17.401 y 18.234, así como en los bandos dictados en virtud del Art. 39 del Decreto 739/67, y los demás realizados por civiles que hayan sido objeto de juicio por tribunales o comandantes militares en virtud de las llamadas Leyes 16.970 y 18.232 (ley N°20.508).

¹¹⁰ Según afirma Duhalde (2013), el denominado “Proceso de Reorganización Nacional” dictó entre 1976 y 1983 “más de 1500 ‘leyes’, superando en su producción normativa a cualquier otro gobierno, de derecho o de facto, en la historia argentina” (p. 100).

que se apoya el derecho occidental— y, paralelamente, a la vigencia de las “razones de Estado” para sustentar sus decisiones (Sarrabayrouse Oliveira, 2011, p. 9).

La “ficción” de legalidad no implicó, tal como analiza Groisman (2015), la modificación completa del sistema jurídico sino únicamente la realización de las alteraciones necesarias para garantizar el ejercicio del poder (p. 45). Un dato paradójico, sin embargo, es el hecho de que la dictadura violó tanto las normas preexistentes como las dictadas por ella, por lo que el autor define la relación del “Proceso” con el derecho como profundamente contradictoria.

El Poder Judicial fue central para sostener la apariencia jurídica del gobierno *de facto*. Trabajos como los de Duhalde (2013), Smulovitz (1995), Groisman (2001), Sarrabayrouse Oliveira (2011), Bohoslavsky y Gargarella (2015), entre otros, destacan en particular el rol de la CSJN en la admisión de constitucionalidad de las leyes dictadas por la Junta Militar bajo argumento de que el país se encontraba atravesando circunstancias “excepcionales”. Esta Corte, designada enteramente por la dictadura, portaba una ilegitimidad de origen y el compromiso de avalar la legalidad *de facto* (Groisman, 2001). Las Actas Institucionales y el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional¹¹¹ adquirieron entonces el carácter de normas modificatorias de la Constitución como parte de la nueva legalidad. Siguiendo el trabajo de Bohoslavsky y Gargarella (2015), “el modo en que la Corte integró los nuevos instrumentos legales y la Constitución fue en claro detrimento de las garantías individuales” (p. 81). Su sumisión a las decisiones supraconstitucionales habilitó, por ejemplo, la detención arbitraria de personas y el juzgamiento de civiles por parte de tribunales militares (Sarrabayrouse Oliveira, 2011).

Pero esta complicidad no se circunscribió al máximo tribunal, sino también a los tribunales inferiores. Tal como reconstruyen Castro Feijóo y Lanzilotta (2015), sea de manera activa —a través de la participación directa en torturas, apremios, y/o mediante la apropiación de niños- o por omisión -por ejemplo, negándose a investigar el paradero de detenidos desaparecidos ante la presentación de *habeas corpus*, o no intervenir frente a maltratos y vejaciones- la mayoría de los jueces mostró connivencia con el nuevo gobierno, y contribuyó a sostener la ficción de legalidad de las instituciones¹¹². En esa misma línea, las actuaciones de la Morgue Judicial¹¹³ -caso analizado

¹¹¹ El Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional fue el principal instrumento normativo de la dictadura. Allí la “Junta Militar se atribuyó el carácter de órgano supremo de la Nación, y se autofacultó para designar al presidente de la Nación y a los miembros de la Corte Suprema” (Duhalde, 2013, p. 94).

¹¹² Esto no quiere decir que no existieran operadores judiciales y abogados que ofrecieran resistencia a la dictadura. Para ello, se pueden revisar los trabajos de Bachi et al. (2015), Saldivia Menajovsky (2015).

¹¹³ Por Morgue Judicial se entiende al servicio del Cuerpo Médico Forense, dependiente de la Cámara del Crimen, cuya función es determinar las razones de muerte en ciertos casos, con motivo de la solicitud de los órganos jurisdiccionales de la justicia nacional y federal (Sarrabayrouse Oliveira, 2015b). Tal como denunció el CELS, entre 1976 y 1980 “la Morgue Judicial había realizado autopsias, extendido certificados de defunción y ordenado la inhumación de varios cadáveres de personas detenidas desaparecidas, por orden de fuerzas militares y sin la

por Sarrabayrouse Oliveira (2011, 2015b)- permiten también reconstruir el vínculo entre Poder Judicial y violaciones a los derechos humanos. A partir de reconstruir los procedimientos burocráticos que los miembros de la Morgue Judicial seguían en los casos de cadáveres de desaparecidos, la autora da cuenta del funcionamiento irregular de esta instancia y del vínculo entre magistrados, funcionarios judiciales y desaparición de personas. Contrastaremos estas afirmaciones con los hechos analizados por el FORES y con su apreciación –como veremos, favorable- respecto al rol de los jueces durante el gobierno *de facto*.

Hecho este primer recorrido, comencemos por indagar el vínculo entre el FORES y la dictadura militar, en los inicios de esta organización. Como veremos, la reforma judicial aparece como una necesidad en el marco del proyecto de país propuesto por el golpe de Estado.

ii. El FORES y el “proyecto político” de la dictadura. La I^a y II^a Conferencia sobre la Reforma Judicial

Un primer emergente que nos interesa destacar en esta discursividad refiere al modo en que el FORES describe en términos más generales el rol del Poder Judicial y la necesidad de la reforma como parte del proyecto político llevado adelante por el gobierno *de facto*. Tal como analizaremos, esta usina de pensamiento asume en sus inicios la voluntad de construir un proyecto de reforma judicial que acompañe la “reorganización” general del país. Para abordar este punto, nos detendremos en una de las primeras apariciones públicas de esta usina de pensamiento: la I^a y II^a Conferencia sobre la Reforma Judicial.

Durante los años 1977 y 1978¹¹⁴, tienen lugar en Mar del Plata una serie de disertaciones orientadas a pensar la reforma judicial. Estas actividades, realizadas en el marco de las llamadas Conferencias sobre la Reforma Judicial, fueron organizadas por el FORES y auspiciadas por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Colegio de Abogados de Buenos Aires y la Embajada de Estados Unidos. Las conferencias contaron con la participación de funcionarios de la dictadura como del Poder Judicial, tanto en calidad de asistentes como de expositores. Es el caso, por ejemplo, del entonces ministro de gobierno bonaerense, Jaime Lamont Smart¹¹⁵, el gobernador de

intervención de un juez competente” (Sarrabayrouse Oliveira, 2011). Este caso permitió dar cuenta de la colaboración de parte de la burocracia judicial con la dictadura.

¹¹⁴ La I^a Conferencia tuvo lugar los días 25, 26 y 27 de agosto de 1977, mientras que la II^a Conferencia se desarrolló entre los días 12 y 15 de octubre de 1978.

¹¹⁵ Jaime Lamont Smart se desempeñó como juez en la Cámara Federal en lo Penal de la Nación –instancia sobre la que volveremos más adelante en este capítulo- y ministro de gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Fue condenado a cadena perpetua por delitos de lesa humanidad en las causas “Círculo Camps” (2012), “La Cacha” (2014) y “Brigada de San Justo” (2020) (Adiós a la prisión domiciliaria de Jaime “Jimmy” Lamont Smart por sus crímenes en dictadura, 21 de octubre de 2021). Autores como Verbitsky (2013) y Damiani y Maradeo (2018) identifican a Smart como uno de los fundadores del FORES. Sin embargo, esto no fue mencionado en las entrevistas con miembros de la

la Provincia de Buenos Aires, Manuel Ibérico Saint-Jean¹¹⁶, y el Ministro del Interior Albano E. Harguindeguy¹¹⁷ -quien asistió en representación del presidente, Jorge R. Videla-. Participaron asimismo los presidentes de la CSJN¹¹⁸ y de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, representantes del Poder Judicial de Perú, Japón y Estados Unidos, así como el entonces embajador norteamericano, Raúl Castro. La realización de la Conferencia fue reportada por los diarios, como se observa en este fragmento del Diario La Prensa:



Imagen 2.1 "Comenzó la conferencia sobre reforma judicial" (La Prensa, 13 de octubre de 1978)

organización. Incluso una de nuestras entrevistadas señaló como "circunstancial" la conformación de esta usina de pensamiento durante la dictadura: "en algún momento nos adjudicaron un tinte político, porque eso lo deben haber oído ustedes ya, fue ocasional o circunstancialmente porque la fundación de FORES fue en la época del proceso. Eso fue totalmente ocasional, circunstancial" (Entrevista 1, FORES, 2017).

¹¹⁶ Ibérico Saint-Jean (1922-2012) fue parte del gobierno *de facto*, y ejerció la gobernación de la provincia de Buenos Aires entre 1976 y 1981. Falleció mientras estaba siendo procesado por delitos de lesa humanidad, en el marco de la causa conocida como Circuito Camps.

¹¹⁷ Albano Harguindeguy (1927-2012) fue un militar argentino quien ejerció el cargo de ministro de Interior durante los años 1976 y 1981. De acuerdo a Canelo (2019), fue uno de los funcionarios más poderosos del gobierno militar y desarrolló funciones estratégicas, tanto represivas como políticas, para la dictadura. Fue sometido a juicio por delitos de lesa humanidad en el marco de la "Megacausa Harguindeguy", pero falleció antes de recibir la sentencia.

¹¹⁸ Durante la Iª Conferencia en el año 1977, el rol de presidencia de la CSJN era ocupado por Horacio Heredia hasta su fallecimiento en el año 1978. Allí ocupa su lugar Adolfo Gabrielli, quien asiste como invitado a la Conferencia realizada en 1978.

Ahora bien, ¿cuál es la relevancia de la conformación de este tipo de eventos en relación a la reforma de lo judicial? Tal como analizábamos en el capítulo anterior, una de las modalidades en que las autoridades de gobierno legitiman su saber experto y buscan incidir en la formulación de políticas públicas es a través de la participación en el debate público. Esta participación puede materializarse de diversas formas, a través, por ejemplo, de la producción de recursos materiales orientados a la difusión -como ser libros, gacetillas, informes-, así como también a través de la realización de eventos vinculados a la temática de interés. En este caso en particular, la realización de las conferencias tuvo como objetivo no solo publicitar las actividades de la organización sino también demarcar un cierto modo de construir el problema de la reforma judicial. Estos eventos, así como la publicación que analizaremos en el apartado siguiente, contribuyeron a legitimar el posicionamiento del FORES sobre la cuestión judicial, así como el de otras autoridades de gobierno afines. Volveremos sobre este último punto.

Esta legitimación tuvo lugar, por ejemplo, a partir de la cobertura mediática que recibió el desarrollo de las disertaciones y mesas de trabajo realizadas en el marco de las conferencias. Periódicos como La Nación y La Prensa, ambos afines ideológicamente a la dictadura militar, replicaron las actividades, así como las declaraciones de los asistentes en relación a la situación del Poder Judicial y a la coyuntura general del país. Pero el FORES no solo recibió el apoyo de los medios de comunicación, sino también de funcionarios de gobierno y magistrados que hicieron público su reconocimiento a esta organización. Así eran levantadas sus declaraciones en el diario La Prensa:

Seguidamente habló el doctor Heredia [presidente de la CSJN] quien puntualizó al comienzo que “la corte que presido ha visto con simpatía e interés la inquietud de los organizadores de esta conferencia, pues coincide con la preocupación que desde larga data ella mantiene” (“Señalóse que es escaso el presupuesto de la justicia”, La Prensa, 27 de agosto de 1977).

Posteriormente [Jaime Smart] se refirió a los motivos que llevaron al gobierno bonaerense a brindar todo su apoyo a la realización de esta conferencia “organizada por un selecto grupo de profesionales del derecho que no por haber quedado circunstancialmente al margen de la tarea de gobierno a partir del 24 de marzo se creyeron ajenos a la convocatoria que en esa fecha lanzaron las Fuerzas Armadas” (...) (“Terminó la I Conferencia sobre la Reforma Judicial”, La Prensa, 28 de agosto de 1977)

Las preocupaciones del FORES eran entonces no solo coincidentes con las de la CSJN recientemente nombrada, sino también con la de las Fuerzas Armadas y su convocatoria lanzada el 24 de marzo de 1976. A su vez, esta usina de pensamiento también reconocía como valiosa la asistencia de funcionarios de gobierno en eventos de este tipo, destacando en un trabajo posterior

que con su participación “quedó sellado el compromiso de las FF. AA. de respetar la independencia del poder judicial” (FORES, 1985, p. 102).

El desarrollo de las conferencias tuvo lugar a través del trabajo en comisiones y la realización de paneles y exposiciones. Allí se abordaron temas como la “autarquía del Poder Judicial”, la “historia del movimiento de reforma judicial en los Estados Unidos” y la “situación del sistema de justicia en la Provincia de Buenos Aires”. También fue tema de discusión la “incidencia de las cuestiones políticas en la actividad judicial” y se desarrolló una mesa redonda sobre el “papel del Poder Judicial en el proceso actual del país”. En relación a este último punto, una de las conclusiones generales de este evento fue que “existe una relación directa entre el funcionamiento de la justicia y la crisis moral que afecta al país”. Detengámonos en este último aspecto.

En el diagnóstico del FORES respecto a la situación del país y su “crisis moral”, la dictadura militar se presenta como un momento de “paz” en el marco de un escenario de “guerra contra la subversión”. Si bien profundizaremos este punto en el apartado siguiente, veamos cómo esta cuestión aparece en el discurso de apertura de Horacio Lynch en la IIª Conferencia sobre la Reforma Judicial publicado en La Prensa:

Se ha ganado la guerra -agregó- y se está alcanzando la paz, una paz a la que contribuimos trabajando por la más fundamental de las instituciones de un país: su justicia. Junto con la paz, el gobierno comenzó a considerar **la formulación de un plan político**. En la búsqueda de este plan los hombres de derecho debemos hacer un imprescindible aporte a los hombres de armas que gobiernan el país (“Comenzó la conferencia sobre reforma judicial”, La Prensa, 13 de octubre de 1978, el resaltado es nuestro)

Nos interesa destacar dos cuestiones respecto a este discurso. En principio, la contraposición entre un período de “guerra”, marcado por la necesidad de combatir la subversión, y un período de paz, iniciado con el gobierno *de facto*. La noción de guerra, tal como analiza Feierstein (2011) en relación al campo de estudios sobre la memoria, es un esquema que plantea la existencia de una confrontación militar entre dos fuerzas sociales contrapuestas como resultado de la radicalización de la lucha política, Esta radicalización es la que daría lugar posteriormente a la “reacción” represiva. De esta manera, se equiparan las dos fuerzas en “combate” y se presume que el accionar de la dictadura tuvo lugar como respuesta a una situación de conflictividad previa. Volveremos sobre esto más adelante.

Una segunda cuestión refiere a la voluntad del FORES y los “hombres de derecho” de contribuir al “plan político” a formular por parte de las Fuerzas Armadas. Su contribución estaría orientada específicamente a la reforma del sistema de justicia. Tal como afirmó Enrique del Carril en una reunión realizada en el Colegio de Abogados, “en esta etapa de **reorganización** nos toca

aportar nuestras ideas y nuestro trabajo para que ella llegue también a nuestro Poder Judicial adaptándolo a las necesidades de nuestro país” (“De la necesidad de una reforma judicial hablaron los doctores Horacio M. Lynch y Enrique del Carril”, La Prensa 17 de octubre de 1977, el resaltado es nuestro).

La necesidad de aportar al proceso de “reorganización” -también denominado en las declaraciones públicas como “Proyecto Nacional”- aparece en esta serie discursiva como un elemento relevante, entendiendo que la justicia es una función indelegable del Estado y que, como tal, cumple un rol central. Para ello, recuperemos nuevamente las palabras de Horacio Lynch, esta vez a través de la transcripción que incluye Baruch Bertocchi en su trabajo “La cara civil de los golpes de Estado”:

El Poder Judicial es el poder permanente y estable que preexiste y subsiste a las administraciones que se suceden en los otros poderes. Esta idea representa, con las limitaciones señaladas, una verdadera propuesta político-institucional que debería ser el **aporte de los hombres de derecho al Proceso de Reorganización Nacional**, y por ello, aun conociendo nuestras limitaciones no nos detenemos en formularla si así podemos prestar un servicio al país y a la propia institución judicial (...) Ha habido muchos llamamientos de las autoridades a los jóvenes pero las respuestas no han sido tantas. No hay que esperar que se nos dé todo para actuar: nuestra Institución nació por nuestra propia voluntad y sin más recursos que el tiempo y los aportes de sus fundadores, sin ninguna otra ayuda. **Nació como respuesta al espíritu que guía a este Proceso de Reorganización Nacional** (Discurso de Horacio Lynch pronunciado el 12 de octubre de 1978, citado en Baruch Bertocchi, 1988, p. 209-212, el resaltado es nuestro).

Podemos destacar aquí dos cuestiones. Por un lado, el modo en que el FORES omite referirse a la dictadura militar como un gobierno *de facto*. Aparece entonces definida como parte de un “proyecto político” o como una etapa necesaria de “reorganización”, frente a un país convulsionado. La dictadura militar sería entonces equiparable al resto de las “administraciones”, incluso a los gobiernos democráticos.

Por otro lado, nos interesa vincular estas afirmaciones con la idea de supralegalidad analizada en nuestro primer apartado. Al ser el Poder Judicial un “poder permanente y estable que preexiste y subsiste a las administraciones”, es preciso adaptarlo a la propuesta político-institucional del “proceso de reorganización nacional”. El aporte de los “hombres de derecho” sería entonces contribuir a la reforma de las instituciones judiciales y, por ende, a la construcción de una nueva legalidad. Tal es así que el FORES elaboró en 1979 un plan de reforma judicial para el gobierno militar, como afirman en un trabajo posterior:

Hasta 1996 no existía un plan de RJ [reforma judicial] para nuestro país. Sólo hubo, en los esfuerzos que se han hecho para mejorar el sistema, un simple listado de medidas a adoptar sin relación orgánica. La necesidad de un trabajo de esa índole determinó que casi a partir de

su fundación -entre 1976/8- FORES lo elaborara con carácter experimental. Este trabajo fue adaptado en 1979 por pedido del Ministerio de Justicia, pero nunca se lo analizó en su totalidad y sólo algunas medidas se llevaron a cabo aisladamente perdiendo por ello su eficacia (FORES, 1992, p. 18).

Si bien finalmente no fue implementado, este plan de reforma -que el FORES reconoce como el primero en nuestro país- implicó la materialización de la contribución de esta organización al proyecto de la dictadura militar.

Este posicionamiento respecto al apoyo por parte de los sectores vinculados al derecho al gobierno *de facto* no es exclusivo de esta usina de pensamiento, sino que forma parte de una discursividad compartida con otras asociaciones profesionales. Tal como analiza Vecchioli (2015), durante la última dictadura militar es posible rastrear la existencia de alianzas e intereses comunes entre tres organizaciones vinculadas al derecho: el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, la Corporación de Abogados Católicos y el FORES. Para la autora, la particularidad de estas organizaciones es que nuclean a la

elite de la profesión, es decir, a aquellos que poseen un nombre dentro de este universo de relaciones, heredado a través de los vínculos familiares y personales tanto dentro del mundo de la dirigencia política y empresarial de la Argentina como del propio mundo del derecho, donde llegar a conformar verdaderos linajes familiares (Vecchioli, 2015, p. 236).

La configuración de una red de relaciones entre estas diferentes organizaciones funcionó a su vez como vector de legitimación de un particular modo de gobierno de la cuestión judicial. La circulación de recursos discursivos comunes y la validación cruzada con otras autoridades de gobierno -mecanismos analizados en el capítulo anterior-, posibilitaron que estas tres asociaciones se constituyeran como interlocutores privilegiados de las Fuerzas Armadas y de la sociedad civil (Vecchioli, 2015).

Ahora bien, volviendo al análisis de la discursividad judicial conservadora, nos interesa resaltar un último punto. Una discursividad específica no se configura únicamente a partir de lo que “se dice” sino también por lo que se omite, es decir, por el juego de luces y sombras que permite iluminar ciertos elementos e invisibilizar otros (Seghezzi, 2013; Ohanian, 2018). Una omisión central en los discursos del FORES durante este período es la escasa referencia a las violaciones a los derechos humanos cometidas por la dictadura militar. Esta omisión es mencionada por Verbitsky (2013) en su trabajo “Los abogados, de la represión al neoliberalismo”, donde reconstruye la visita en 1979 de miembros de la “Asociación de Abogados de la Ciudad de Nueva York” a la Argentina con motivo de las denuncias recibidas por parte de colegas

argentinos¹¹⁹. A raíz de esta visita, se reunieron con organizaciones como el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA) y el FORES. En su informe final, la Asociación hace referencia al FORES en estos términos:

También para ellos [los abogados miembros del FORES], “los horrores de la ‘guerra sucia’ eran, si no justificables en teoría, por lo menos necesarios” y, en todo caso, de menor importancia que las reformas judiciales. “Lo que más nos chocó fue el aparente consentimiento de un número significativo de nuestros colegas al estado de ilegalidad actual”. Por importante que sea la reforma administrativa de la justicia, “no justifica ignorar los males de fondo enumerados en este informe” (*The Association of the Bar of the City of New York*, citado en Verbitsky, 2013).

La reforma judicial aparece entonces para esta usina de pensamiento como un problema prioritario, entendiendo que los “horrores de la guerra sucia” constituían medidas “necesarias” frente al estado de situación. Como veremos en el apartado siguiente, las violaciones a los derechos humanos aparecen posteriormente en el discurso del FORES, pero bajo la modalidad de “excesos” cometidos por la dictadura. El eje de la problematización va a ser entonces el modo en que es posible “reprimir legalmente a la subversión”. Analicemos este aspecto.

iii. “Donde callan las leyes, hablan las armas”. El sistema de justicia frente a la “subversión”

Un segundo emergente de esta serie discursiva se vincula con el rol que el FORES asigna al Poder Judicial en relación al problema de la “subversión”. A partir de una lectura fuertemente conservadora respecto al accionar de los movimientos de izquierda y el gobierno *de facto*, esta serie discursiva se asienta en la idea de que las violaciones a los derechos humanos son “errores” o “excesos”, y que es preciso generar los mecanismos que permitan reprimir “legalmente” a las “organizaciones subversivas”. Antes de comenzar, volvamos sobre algunas cuestiones mencionadas en el Capítulo I.

En el marco de la presidencia de Alfonsín y apenas asumido su mandato, el presidente crea la CONADEP con el objetivo de investigar la desaparición forzada de personas durante la dictadura. Esta comisión tenía entre algunas de sus funciones recibir denuncias y pruebas vinculadas a este tipo de delitos, a la vez que realizar averiguaciones respecto al destino de las personas desaparecidas y los niños sustraídos de sus padres¹²⁰. Finalmente, en el año 1984, la

¹¹⁹ En particular, se menciona el activismo de Emilio Mignone (1922-1998), abogado argentino que formó parte del movimiento de derechos humanos como vicepresidente de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos (APDH) y como fundador y primer presidente del CELS. Su rol fue central en la documentación de los crímenes cometidos por el gobierno de facto (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, s.f.).

¹²⁰ “Art. 2 - Serán funciones específicas y taxativas de la Comisión las siguientes:

CONADEP publica “Nunca Más”, un informe donde relata los crímenes de la dictadura y documenta la existencia de centros clandestinos de detención y de personas secuestradas, muchas de ellas desaparecidas.

En respuesta a este informe, el FORES publica en marzo de 1985 el libro “Definitivamente Nunca Más (la otra cara del Informe de la CONADEP)”. Este libro es presentado como una crítica al informe “Nunca Más”, bajo la premisa de que constituye una mirada parcial de lo ocurrido que omite el rol “que tuvo la subversión en la represión ilegal” (FORES, 1985, p. 55) y responsabiliza únicamente a las Fuerzas Armadas. También considera injustas e infundadas las críticas hechas por el “Nunca Más” al accionar del Poder Judicial durante ese período, entendiendo que existía “una zona de actuación de la represión vedada a los jueces, fuera de su control judicial” (FORES, 1985, p. 66).

Como se puede observar más abajo, la tapa del libro ilustra la puesta en duda sobre el contenido del informe de la CONADEP con un gran signo de pregunta que se ubica a la sombra de dicha publicación.



- a) recibir denuncias y pruebas sobre aquellos hechos y remitirlas inmediatamente a la justicia si ellas están relacionadas con la presunta comisión de delitos;
- b) averiguar el destino o paradero de las personas desaparecidas, como así también toda otra circunstancia relacionada con su localización;
- c) determinar la ubicación de niños sustraídos a la tutela de sus padres o guardadores a raíz de acciones emprendidas con el motivo alegado de reprimir al terrorismo, y dar intervención en su caso a los organismos y tribunales de protección de menores;
- d) denunciar a la justicia cualquier intento de ocultamiento, sustracción o destrucción de elementos probatorios relacionados con los hechos que se pretende esclarecer;
- e) emitir un informe final, con una explicación detallada de los hechos investigados, a los ciento ochenta (180) días a partir de su constitución” (Decreto 187/83, Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas)

¿Cuál es el argumento sobre el que se sostiene este trabajo? Principalmente, que la represión llevada adelante por la dictadura es producto de dos cuestiones. Por un lado, del accionar de la “subversión”, que generó un clima de inestabilidad política a la vez que “buscó ser combatida ilegalmente”. En segundo lugar, del “abandono de las vías legales”, es decir, del hecho de que no existieran al momento del golpe de Estado mecanismos legales que permitieran “reprimir legalmente” el “mal subversivo”. Esto, como veremos, aparece como responsabilidad del gobierno peronista iniciado en 1973. Detengámonos en cada una de estas dos cuestiones.

En relación al primer punto, el accionar de las organizaciones “subversivas” aparece en este documento como uno de los problemas centrales que debió afrontar el gobierno *de facto*. Este concepto ha sido utilizado de manera amplia por las dictaduras militares y sectores conservadores para caracterizar a la izquierda y al “enemigo político”, es decir, a aquellos que buscan “subvertir” el orden¹²¹. La apelación a la “subversión” es recuperada por el FORES para designar a aquellos actores y organizaciones que alteran el “orden de valores” vigente. Si bien este informe se refiere a Montoneros y PRT-ERP como dos de las “principales bandas subversivas”, veremos que el “problema subversivo” aparece como un problema más amplio que atraviesa el tejido social. Veamos cómo aparece esto en el desarrollo de “Definitivamente Nunca Más”:

Hoy mismo vemos muchachos que dan sus primeros pasos en la guerrilla, comenzando a escribir en las paredes consignas terroristas. El día de mañana morirán abatidos legal o ilegalmente por las fuerzas de seguridad. ¿Estos solos serán los asesinos? ¿los maestros que envenenan sus cerebros ninguna responsabilidad comparten? ¿Qué dice el informe sobre los orígenes de la subversión, sus ideólogos, la forma como nuestros dirigentes, nuestras Instituciones, nuestras clases políticas cerraron los ojos o hasta alentaron a la guerrilla con propósitos subalternos? ¿qué dice el trabajo comentado sobre todos los que envenenaron a nuestros muchachos y les llevaron a cometer terribles delitos? Nada, absolutamente nada. Y sin embargo, a poco que se analice, todos cuantos alentaron la subversión, directamente provocaron la reacción que culminó en los horrores que analiza (FORES, 1985, p. 24).

(...) dentro del cuadro de las responsabilidades debe colocarse, en primer lugar a los **mentores ideológicos de la subversión**, a los **maestros** que la fomentaron, a los **miembros de la Iglesia** que la alentaron y por cierto también a los **dirigentes políticos** (...). Dentro de esas responsabilidades, no puede dejar de mencionarse, en primer lugar la del Gral. Perón, por la importancia política de su figura, la repercusión que tuvo en un amplísimo sector de los argentinos, y por el aliento consciente, frío, y prolongado que dio a la subversión, que mantuvo durante años y quiso retirar cuando, ya Presidente, se volvía contra él (FORES, 1985, p. 26, el resaltado es nuestro).

¹²¹ Como ejemplo, en el decreto N°404 -denominado “Lucha contra la subversión”- emitido en 1975, el Ejército definía a la “subversión” como aquellos grupos afines al marxismo en sus diferentes variantes (“chinoista”, “de la IV Internacional” y “de la URSS”) y a las organizaciones políticas PRT-ERP y Montoneros.

Dentro de lo que se define como “mentores ideológicos de la subversión” aparecen, por un lado, los maestros como responsables de “fomentar” estas ideas. Por otro lado, los miembros de la Iglesia, más en particular, los miembros del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo (MSTM)¹²² y su principal referente, Carlos Mugica¹²³. Pero para el FORES, la mayor responsabilidad debe recaer en la dirigencia política acusada de “alentar la subversión”. En particular, centra esta crítica en la figura de Juan Domingo Perón. Vemos entonces configurarse un campo de antagonismo particular, que incluye en primer lugar a la “subversión”, entendida dentro de un amplio espectro que incluye a toda persona u organización cuyo objetivo “no era la ‘salida electoral’ sino instaurar un sistema político determinado (el socialista)” (FORES, 1985, p. 34). En segundo lugar, este campo de antagonismo incluye como adversario específico al peronismo, a quien esta usina de pensamiento considera como uno de los responsables principales del fenómeno “subversivo”. Esta oposición al peronismo, como veremos a lo largo de la tesis, será una constante en la discursividad del FORES.

Volvamos sobre uno de los elementos presentes en la cita mencionada previamente: la idea de que quienes “todos cuantos alentaron la subversión directamente provocaron la reacción” del gobierno *de facto*. Lo que se afirma aquí es que, de no haber sido generadas las condiciones de posibilidad, el accionar represivo de la dictadura no hubiese tenido lugar. Esto es, en palabras del FORES, lo que diferenciaría a la dictadura militar argentina de regímenes como el nazismo:

Aún desde el punto de vista político la comparación [con el genocidio judío en la Alemania nazi] no es válida pues existen diferencias esenciales entre una matanza fría y despiadada de un sector de la población basada exclusivamente en razones de raza y religión, con una represión llevada a cabo como respuesta (equivocada sin duda, pero respuesta al fin), contra un ataque previamente elaborado por la subversión (FORES, 1985, p. 21).

Si bien se considera que la respuesta fue equivocada, también se fundamenta en la acción inicial llevada adelante por la “subversión”. Como describen más adelante en el libro, este accionar tuvo como objetivo para el FORES la creación de un “clima de terror” a través de ataques sistemáticos, cuya consecuencia fue la exacerbación de la respuesta militar:

¹²² El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo (MSTM) fue una corriente nacida en 1967 e inscrita al interior de la Iglesia Católica. Su objetivo era lograr una renovación de la iglesia y una mayor participación política y social a través de la búsqueda de realización de un “socialismo original que no esté ligado a fórmulas que nazcan de la experiencia de los países socialistas existentes” (Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, s/f, p. 11 citado en Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2018).

¹²³ Carlos Mugica (1930-1974) fue un sacerdote argentino referente del MSTM. Era párroco de la Capilla del Cristo Obrero en la Villa 31 en el barrio de Retiro, donde realizó la mayor parte de su trabajo comunitario. Fue asesinado en el año 1974 por miembros del grupo parapolicial Alianza Anticomunista Argentina, (también conocido como “Triple A”). La participación de Mugica en el velorio de Fernando Abal Medina y Carlos Gustavo Ramus, dos dirigentes políticos de la organización Montoneros que participaron del secuestro y asesinato de Aramburu, constituye para el FORES el ejemplo del apoyo del MSTM a la “subversión”.

La forma de actuar de la subversión alcanzó ribetes verdaderamente demoníacos (...). Los hechos relatados, los asesinatos cometidos, la sistemática campaña de atentados dieron resultado y cuando los militares asumen el poder para acabar con la subversión, su reacción fue la de animales acosados y atemorizados, sedientos de venganza y exacerbados por las provocaciones (¡recordar aquello de que la fiera acosada no reconoce a su amo!). En su ceguera, no pudieron advertir que al reaccionar así le hacían el juego y respondían en la forma requerida por la subversión y no escucharon a nadie (FORES, 1985, p. 60-61).

Si bien se caracteriza a la represión “ilegal” como una respuesta irracional, animal, vengativa, es a la vez considerada como una respuesta esperable frente a los “ataques” dirigidos contra “FF.AA., dirigentes, empresarios, sindicalistas, periodistas, profesionales, políticos” (FORES, 1985, p. 60). El problema no era la represión, sino la ilegalidad de esa respuesta que, en su forma exacerbada, favorecía a la “subversión”. Para el FORES, este fenómeno formaba parte de una estrategia llevada adelante por parte de la izquierda, quien “buscó y obtuvo ser combatida ilegalmente ya que ello favorece a sus personeros presentándolos al mundo, en lugar de su real papel de asesinos, como las víctimas de una represión ilegal” (FORES, 1985, p. 27-28). De esta manera, la ilegalidad de la represión descalificaba al gobierno por el “método mal elegido” para combatir la “subversión” y convertía a los “terroristas” en víctimas. Así se referían a ello en su publicación:

Anticipamos que el Informe no denuncia el importantísimo tema de la responsabilidad que tuvo la subversión en la represión ilegal (...) la tesis es bien simple: la represión ilegal favorece la subversión al descalificar el modo cómo se los combate. Esto convierte a los terroristas de **delincuentes internacionalmente peligrosos en mártires y víctimas**, al propio tiempo que descoloca gravemente a quien los combate. (...) Es por ello que la guerrilla buscó desde sus comienzos ser reprimida en forma ilegal (FORES, 1985, p. 56).

Recapitemos: las violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura militar aparecen en la discursividad del FORES como “excesos”, como respuestas buscadas por parte de la “subversión” quien al ser reprimida “ilegalmente” descalificaba a la dictadura y se presentaba a sí misma como “víctima”.

El segundo de los argumentos que para el FORES abre paso a la ilegalidad por parte del régimen, es el “abandono de las vías legales” para combatir la “subversión”. De acuerdo a su diagnóstico, “en 1976, cuando las FF.AA. se hacen cargo del poder, abandonado por el Partido gobernante, para **restaurar el orden y combatir la subversión**, las vías legales eran prácticamente inexistentes” (FORES, 1985, p. 33, el resaltado es nuestro). Se asume, en primer lugar, que las Fuerzas Armadas asumieron el poder en virtud de un “abandono” del gobierno de Isabel Perón y no de un golpe de Estado. En segundo lugar, que la dictadura buscaba, a través de su intervención, “restaurar el orden” subvertido por el accionar “terrorista”. Finalmente, se afirma

la inexistencia de mecanismos legales que permitieran gestionar estos conflictos, lo que dio lugar a la utilización de vías ilegales. Veamos cómo aparece este último punto en el documento con mayor detalle:

Nosotros pensamos que el hecho de que no existían vías legales aptas para combatir a la subversión tuvo mucho que ver para que se tomara el camino de la ilegalidad, porque la sociedad argentina estaba con las **defensas morales bajas ante el flagelo terrorista**, dispuesta a cerrar los ojos y hasta a alentar una **represión más directa y eficiente** que la que se podría hacer por las vías legales (FORES, 1985, p. 18).

(...) cuando en los años 1974, 75 y 76 las fuerzas de seguridad detenían a algún guerrillero particularmente peligroso, no tenían muchas alternativas, pues sabían que si lo entregaban a la justicia, por todo lo que se ha visto (inoperancia, falta de apoyo legal, miedo, etc.), a los pocos días salía en libertad para seguir matando y atentando. Así **se fue abriendo paso a una represión que se veía alentada**, -aún bajo el gobierno constitucional-, **a conducirse por los cauces de la ilegalidad** (FORES, 1985, p. 54)

Si, volviendo al artículo de Groisman (2015), una de las características de la última dictadura militar fue la violación del ordenamiento jurídico -incluso de aquellas normas fijadas por la propia Junta Militar-, para el FORES esta ilegalidad de origen era consecuencia directa del “flagelo terrorista” y de la incapacidad de generar mecanismos legales para reprimirlo. Uno de los ejes de la cuestión judicial será entonces encontrar caminos legales “para que ante un eventual recrudescimiento de la subversión no se reincida en los **errores** cometidos” (FORES, 1985, p. 15, el resaltado es nuestro). Tal como se describe en el informe,

(...) nuestra sociedad argentina, abatida moralmente, solamente podrá considerarse curada cuando, a la par que se garanticen medios legales severos y eficaces de combatir a la subversión, advierta que el método ilegal de represión es igualmente reprobable tanto si se dirige [sic] contra inocentes como contra culpables (FORES, 1985, p. 31).

Ahora bien, ¿a qué adjudican la inexistencia de “vías legales”? Para esta organización, las iniciativas llevadas adelante durante el gobierno de Cámpora, y posteriormente de Perón, tuvieron como efecto la desarticulación de los mecanismos vinculados a la represión “legal”. En este punto, no solo mencionan reformas normativas y procesales sino también el “vaciamiento” del sistema de justicia a través de la afectación de la estabilidad de los jueces. A continuación, analizaremos las reflexiones del FORES en torno a las siguientes iniciativas: a) la “Ley de Amnistía” y la derogación de la legislación “antisubversiva”; b) la disolución de la Cámara Federal en lo Penal o “Camarón”; y c) el “vaciamiento” de la justicia.

a. La “Ley de Amnistía” y la derogación de la legislación “antisubversiva”

Tal como mencionábamos, en los inicios del gobierno peronista fueron sancionadas una serie de leyes orientadas a desarticular el entramado legal represivo de las dictaduras militares previas. Esto implicó, por un lado, el indulto de las personas detenidas por razones políticas. Por el otro, la derogación de las normas que permitían las detenciones arbitrarias bajo el amparo de figuras como “actividades subversivas”. Para el FORES, esto implicó el “abandono” de un sistema legal que permitiera una “represión” en el marco de la ley y “dificultó notoriamente, cuando no imposibilitó, el combate legal contra la subversión” (FORES, 1985, p. 36). Analicemos cada una de estas leyes.

La primera de ellas es la ley N°20.508, ya mencionada en este capítulo bajo el nombre de “Ley de Amnistía”, que establecía la amnistía para aquellas personas detenidas por delitos cometidos por motivos “políticos, sociales, gremiales o estudiantiles”¹²⁴. Una de las primeras críticas que esta organización realiza a la Ley de Amnistía se vincula con la no sanción de los detenidos, entendiendo que, como contracara, esto implicaba una justificación y un aval al accionar de la “subversión”. En particular, lo que esta falta de castigo simbolizaba era un rechazo al orden de valores vigente. Así se referían a ello en “Definitivamente Nunca Más”:

Poco se ha meditado lo que esta ley significó como medio idóneo para destruir el **orden de valores** vigente en nuestro país. Cualquier comunidad organizada se basa en un orden ético que ilumina sus instituciones y leyes. La consideración de determinadas conductas como delitos implica que esa comunidad considera particularmente graves las mismas y cree necesario fustigarlas con la sanción más importante en el orden de las establecidas por el Derecho: la pena. Los móviles o intenciones del delincuente entran en el orden de las apreciaciones del juez para atenuar o agravar la pena, pero nunca para excluirla (...). Se justificaba lisa y llanamente el delito pensando que el mismo acabaría tan pronto se instalara un gobierno surgido de elecciones, y no se veía que con ello se entronizaba a la violencia como sistema, y que quienes utilizaban estos métodos eran sencillamente individuos **cuyos objetivos eran destruir un sistema civilizado** (FORES, 1985, p. 37).

Encontramos en esta cita algunos elementos que nos permiten reconstruir una particular concepción de la sanción penal. En primer lugar, para el FORES el móvil de los delitos no puede ser fundamento para excluir la pena. Es decir, los hechos deben ser siempre castigados, sin que entren en juego los “móviles” e “intenciones” que llevaron a esa acción. Podemos pensar que a

¹²⁴ Uno de los autores del proyecto de “Ley de Amnistía” fue el entonces ministro del Interior, Esteban Righi. En el año 2004, con motivo de la postulación de Righi como candidato a la Procuración General de la Nación, el FORES realizó observaciones a su candidatura vinculadas a su participación tanto en la formulación de esta ley como en la disolución de la Cámara Federal en lo Penal, que analizaremos en el apartado siguiente. Allí mencionan lo siguiente: “Lamentablemente, las medidas propiciadas por el Doctor Righi contribuyeron a abrir las puertas de una represión ilegal e injustificable desde el aparato del propio estado. Las secuelas de ese verdadero “terrorismo de estado” aún perduran” (FORES (25 de marzo de 2004, p.4).

partir de esta afirmación el FORES discute con la figura misma de “preso político”. En segundo lugar, al describir a los detenidos por motivaciones políticas como “delincuentes” cuyo objetivo era destruir “el orden de valores vigente”, el FORES asigna al castigo penal un rol simbólico central en la reafirmación y protección de dichos valores. La premisa sobre la que se sostiene este argumento, parafraseando los desarrollos de Emile Durkheim (1987), es que el delito ataca aquellas creencias y sentimientos comunes al conjunto social, y es por eso que se impone la sanción como reafirmación de esa “conciencia colectiva”. De esta manera, se parte de la afirmación de que existe un único sistema de valores, un único “orden ético” que es preciso conservar mediante la función simbólica de la pena. Como analizaremos en el capítulo 5, la falta de sanción penal va a aparecer nuevamente en la discursividad del FORES pero anudada al problema del delito común y a la noción de “impunidad”. Volveremos sobre este punto hacia el final de esta tesis.

La segunda de las medidas implementadas fue la derogación de la denominada “legislación represiva”, a la que el FORES se refiere como “legislación antisubversiva”. Aunque esta denominación incluía varias leyes¹²⁵, podemos mencionar a modo de ejemplo, la ley N°17.401 - sancionada el 22 de agosto de 1967 durante el gobierno *de facto* de Onganía-, que establecía la sanción de prisión de uno a ocho años para “las personas físicas o de existencia ideal que realicen actividades comprobadas de indudable motivación ideológica comunista”¹²⁶. Esta legislación fue derogada el 26 de mayo de 1973 mediante la ley N°20.509, donde se especifica que pierden vigencia “las disposiciones que crean o modifican delitos o penas de delitos ya existentes y que no hayan emanado del Congreso Nacional”.

Nuevamente, el FORES presenta una postura crítica en relación a esta modificación normativa entendiendo que esta legislación era necesaria en virtud de la “peligrosidad de la guerrilla”. En el diagnóstico realizado por esta organización, la legislación “antisubversiva” tenía como objetivo

reformular la legislación penal de manera de adecuarla a las nuevas modalidades delictivas. Se trataba de agravar las penas de ciertos delitos ya incriminados que, ante el violento ataque de la subversión y la modalidad operativa de las bandas adquirirían particular gravedad (FORES, 1985, p. 51).

¹²⁵ Tal como reconstruye Águila (2013) a la ley de defensa nacional N° 16.970 sancionada en 1966, se sumaron posteriormente un conjunto de leyes represivas como es el caso de la ley N°17.192/67 de creación del servicio civil de defensa, la ley N°17.649/67 de movilización militar de la población civil, la ley N°18.701/70 de pena de muerte por fusilamiento, y la ley N°19.081/71 de represión del terrorismo y la subversión, entre otras.

¹²⁶ La tipificación del carácter “comunista” de una actividad o persona era llevada adelante por la Secretaría de Informaciones de Estado de manera secreta, y podía acarrear penas de prisión, así como la expulsión o prohibición del ingreso al país, entre otras medidas.

De esta manera, la legislación represiva no era entendida como un instrumento para la persecución política e ideológica, sino que se fundamentaba en las nuevas “modalidades delictivas” de las organizaciones guerrilleras. Para el FORES, el descrédito de estas leyes surgía por parte de “los propios sectores violentos”, como un modo de evitar ser sancionados:

Pese a que esta legislación no significó en manera alguna incriminar las opiniones políticas ni estableció “delitos de opinión” u otra forma de persecución ideológica, desde los partidos mayoritarios y desde parte del periodismo, ya en el año 1970 al comenzar a caracterizar como “legislación represiva” en un sutil intento de que se la identificara como un arma de la “dictadura militar” contra sus opositores, cuando no era otra cosa que **la respuesta civilizada de la comunidad frente a una nueva forma de agresión delictiva** que, además, había ya mostrado sus garras en otros países de Latinoamérica. Indudablemente esta condena surgía de los propios sectores violentos que, siguiendo el objetivo de dejar inerme a la sociedad ante su ataque, llamaban represivo cualquier intento de ésta de defenderse mediante las armas que surgen del propio Estado de Derecho (FORES, 1985, p. 51-52, el resaltado es nuestro).

El apoyo a esta legislación -entendida como una modalidad de respuesta “civilizada” frente a lo que en este mismo documento denominan como la “peligrosidad de la guerrilla”-, es sostenido bajo el argumento de la necesidad de “defensa social”. En relación a este último aspecto, encontramos similitudes en el modo en que Baratta (1993), define a la ideología de la “defensa social”. Para el autor, esta ideología se asienta, en principio, en la legitimidad del Estado para reprimir el delito como una reacción “dirigida a la reprobación y a la condena del comportamiento desviado individual, y a la reafirmación de los valores y de las normas sociales” (Baratta, 1993, p. 36). El delito es concebido como un daño social y el delincuente como la personificación del “mal”, mientras que la sociedad constituida personifica el “bien”. En este sentido, toda transgresión es reprobable en la medida en que es “contrari[a] a los valores y a las normas presentes en la sociedad aun antes de ser sancionadas por el legislador” (Baratta, 1993, p. 36). Es posible pensar que la defensa social en estos mismos términos se constituye entonces como un elemento relevante en la problematización que el FORES realiza de la cuestión judicial.

b. La disolución de la Cámara Federal en lo Penal o “Camarón”

Nos interesa detenernos ahora en una segunda iniciativa que aparece criticada con fuerza en los discursos del FORES: la disolución de la Cámara Federal en lo Penal. También conocida como el “Camarón” o la “Cámara del Terror”, esta instancia fue creada en el año 1971 mediante la ley N°19.053, sancionada por decreto por el entonces presidente *de facto*, el general Lanusse¹²⁷.

¹²⁷ Alejandro Agustín Lanusse (1918-1996) fue comandante en jefe del Ejército y presidente de facto durante los años 1971 y 1973, en el marco del ya mencionado golpe de Estado conocido como “Revolución Argentina”.

Tal como reconstruye Sarrabayrouse Oliveira (2011), el Camarón tenía como objeto intervenir en un amplio espectro de actividades, entre ellas, las denominadas “subversivas” y aquellas tipificadas en la ya mencionada ley N°17.401, también conocida como “ley de represión de actividades comunistas”. La particularidad de esta Cámara es que poseía competencia territorial en todo el país, aunque su sede estaba situada en la Ciudad de Buenos Aires, y que sus sentencias eran inapelables. Este fuero -denominado “antisubversivo”- estaba integrado por nueve jueces y tres fiscales divididos en tres salas y los juicios que allí se desarrollaban eran orales (Sarrabayrouse Oliveira, 2011).

La Cámara fue disuelta el 25 de mayo de 1973 mediante la ley N°20.510. Allí se establecía que cesaban de inmediato los magistrados y funcionarios que ocupaban cargos en este tribunal. También que las causas en trámite o tramitadas serían remitidas a sus “jueces naturales”. Las críticas que llevaron a la disolución del Camarón se vincularon tanto con las irregularidades que implicaba su creación -como por ejemplo, el hecho de que la competencia no correspondía a la circunscripción judicial donde se cometió el delito- así como con las acusaciones de omisión y aval frente a situaciones de tortura y apremios ilegales en el marco de las investigaciones¹²⁸. Tal como afirma Eidelman (2008), lo contradictorio de esta instancia es que “la represión de las fuerzas populares y de izquierda, por parte de un tribunal de carácter inconstitucional creado por una dictadura militar, se llevaba adelante en nombre de la defensa de la Constitución y de las instituciones democráticas” (p. 18).

La opinión del FORES respecto a este tribunal iba en el sentido contrario. Lejos de apoyar su disolución, esta usina de pensamiento consideraba que la Cámara debió ser defendida como un intento de “otorgar a la subversión las garantías del debido proceso y actuar eficientemente en la represión legal” (FORES, 1985, p. 44). Vemos aparecer nuevamente en este trabajo la referencia a los cambios en las “modalidades delictivas” que harían necesarios nuevos procedimientos:

Las modalidades del accionar terrorista excedían las previsiones legales de fondo y los procedimientos tradicionales previstos para combatir la delincuencia común. La actuación de las bandas terroristas en distintas provincias en forma simultánea, provocaban conflictos jurisdiccionales en la medida en que caían bajo la competencia de varios jueces a la vez. Esto no solamente daba origen a interminables “cuestiones de competencia” sino que también hacía casi imposible la producción de las pruebas necesarias para el juicio. (...) La razón de ser de estas disposiciones estaba en la necesidad de juzgar hechos que provenían de organizaciones

¹²⁸ Tal como analizan Sarrabayrouse Oliveira y Villalta (2004) “la creación de la Cámara del Terror (...) implicó una auténtica imposición del terror desde el mismo aparato de justicia: fueron numerosos los casos de torturas y apremios que se sucedieron en el transcurso de sus investigaciones” (p. 8). Eidelman (2008) también enfatiza este punto, afirmando que la Cámara aceptaba usualmente confesiones obtenidas bajo torturas y que incluso algunos jueces presenciaban las sesiones de tortura, sin hacer lugar a las posteriores denuncias de apremios ilegales.

delictivas ramificadas en todo el país y cuyo modo de operar vinculaba los hechos en distintas jurisdicciones (FORES, 1985, p. 47).

De esta manera, el informe realizado por el FORES defendía el hecho de que el Camarón tenga competencia territorial en todo el país, debido al “accionar simultáneo” por parte de las “bandas terroristas” en diferentes localidades, a diferencia de lo que ocurría con el delito común. También aclaraban que los delitos cometidos por la “subversión” debían ser considerados federales en la medida en que “los actos terroristas atacan a la Nación en su totalidad” (FORES, 1985, p. 47).

Desde la perspectiva del FORES, el Camarón fue justamente criticado por su eficiencia en la producción de condenas. Esta eficiencia convirtió a Argentina en un país precursor a nivel internacional en relación a “un sistema judicial que respondía al fenómeno de la subversión y garantizaba un juicio justo y legal a los sospechosos” (FORES, 1985, p. 47). Afirman así que la producción de condenas “dentro de la ley” era lo que generaba una reacción contraria a su funcionamiento y un intento de deslegitimación de quienes no querían ser juzgados por medios legales. Veamos cómo se refieren a ello en su informe:

Los magistrados que lo integraron debieron soportar presiones de todo tipo en un país convulsionado como el de entonces. Estaban firmemente decididos a otorgar a la subversión las garantías del debido proceso y actuar **eficientemente en la represión legal**. Sin embargo, este Tribunal no contó con el consenso público debido a la propaganda en su contra alentada, paradójicamente, por los mismos subversivos, contrarios a que se los juzgara por las vías legales. Desde el peyorativo nombre con que fue bautizada, “el Camarón” “la Cámara del Terror”, (cuando justamente su función era y fue evitar las soluciones violentas y antijurídicas), los ataques teóricos alegando su inconstitucionalidad, hasta la amenaza directa a la vida e integridad física de sus integrantes, la crítica arreció contra este Tribunal al cual consideramos necesario rendirle un sincero homenaje tardío por cierto, porque protagonizó el último **intento civilizado de contrarrestar la subversión** (FORES, 1985, p. 44-45, el subrayado es nuestro).

El Camarón constituía entonces para el FORES una instancia eficiente para “reprimir” de manera legal a la “subversión”. Era incluso valorada como “una respuesta moderna y civilizada al problema y, teóricamente, favorecía a los terroristas al garantizarles un juicio justo” (FORES, 1985, p. 58). Las presiones derivarían entonces del rechazo por parte de los detenidos a ser condenados “por las vías legales”. Quedan ausentes de esta discursividad las denuncias por torturas y apremios que mencionábamos antes en este apartado.

c. El “vaciamiento” de la justicia

Un último elemento que para el FORES impactó en la desarticulación de la represión “legal” son las políticas implementadas en relación al personal judicial durante el gobierno peronista. En particular, la discusión se centra en la inestabilidad en el cargo de los funcionarios judiciales. Contextualicemos primero este debate.

Como analiza el trabajo de Smulovitz (1995), a partir del golpe de Estado inaugurado en 1930, los diferentes cambios de gobierno *de facto* fueron acompañados por la remoción de magistrados de tribunales inferiores. Este problema se profundizó sin embargo a partir del año 1955, momento en cual el derrocamiento del gobierno es acompañado de la remoción total de los miembros de la CSJN¹²⁹ (Smulovitz, 1995; Zaffaroni, 1994). Para la autora, el hecho de que los diferentes gobiernos hayan puesto en cuestión la permanencia del personal judicial, ha implicado una violación de la estabilidad judicial y, por ende, a la independencia política de las decisiones judiciales. Este problema aparece entonces en el centro de las discusiones respecto a la relación entre poder político y Poder Judicial, y abre el interrogante respecto a qué sucede con los funcionarios judiciales una vez recuperada la democracia.

Durante el golpe de Estado de 1976, los miembros del máximo tribunal fueron removidos en su totalidad y se designó a una nueva Corte que debía “prestar juramento de acatamiento a los Objetivos Básicos fijados por la Junta Militar, Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional y la Constitución Nacional” (ley N°21.258, art. 5)¹³⁰. La ley N°21.258 también establecía el cese en sus cargos de los miembros de los Tribunales Superiores de las Provincias y declaró “en comisión” a todos los funcionarios y magistrados tanto del Poder Judicial de la Nación como de los Poderes Judiciales de las Provincias. De acuerdo a lo analizado por Sarrabayrouse (2011), esto no implicó la “remoción total” ni la creación de un Poder Judicial nuevo. El gobierno *de facto* confirmó en sus cargos a algunos de ellos, quienes debieron también jurar por el Estatuto del Proceso. Para el FORES sin embargo, el “vaciamiento” del Poder Judicial no tuvo lugar a partir del “Proceso de Reorganización Nacional”, sino de manera previa. Detengámonos en este aspecto.

Al momento de asumir Héctor Cámpora, la totalidad de miembros de la CSJN presentaron su renuncia, por lo que el gobierno entrante y el Senado designaron a una nueva Corte. El FORES considera, no obstante, que la intención del peronismo era avanzar más allá de la CSJN, con el

¹²⁹ Smulovitz (1995) menciona que, de manera previa a ello, el gobierno constitucional de Juan D. Perón presentó en 1946 un proyecto de enjuiciamiento contra los miembros de la CSJN y el Procurador General, que derivó en su destitución por mal desempeño. Para la autora, lo que diferencia a este hecho de las destituciones previas es que los procedimientos seguidos para este juicio fueron legales. Sin embargo, en el contexto de enfrentamiento del gobierno con el máximo tribunal, esta medida fue interpretada como un ataque político.

¹³⁰ Fueron designados inicialmente en la nueva CSJN los jueces Horacio H. Heredia, Adolfo R. Gabrielli, Alejandro R. Caride, Federico Videla Escalada y Abelardo F. Rossi.

objetivo de reemplazar a los jueces de todas las instancias por jueces afines. Al respecto mencionan lo siguiente:

El peronismo intentaba utilizar el Poder Judicial como un botín electoral. No se conformaba con contar con la vacancia de la Corte Suprema de Justicia lo que, desde el punto de vista político, le aseguraba una actuación sin trabas. En realidad los políticos de comité pretendían repartirse los puestos judiciales o las recomendaciones para integrar los mismos, por bajas razones de conveniencia particular (FORES, 1985, p. 48).

Se denuncia entonces la intención por parte del gobierno de avanzar sobre los funcionarios judiciales, pero no de manera directa sino a través de una propuesta de reforma jubilatoria. Este cambio en el régimen jubilatorio permitía la jubilación anticipada de los magistrados sin cumplir con el mínimo de edad y con facilidades y privilegios para quienes decidieran optar por este beneficio¹³¹. Establecía también un plazo de treinta días para jubilarse en las condiciones antes mencionadas. Quienes optaran por no aceptar este régimen jubilatorio se veían ante la posibilidad de ser destituidos de manera previa a estar en condiciones de jubilarse, y deberían tramitar un régimen menos beneficioso. Para el FORES esto constituyó un intento por ocupar los cargos judiciales, “sin el costo político que significaba realizar un ataque directo a la estabilidad amparada en la Constitución” (FORES, 1985, p. 48). Las consecuencias de acuerdo al documento analizado fueron las siguientes:

Los efectos no se hicieron esperar y se produjo un verdadero éxodo en la Justicia que quedó totalmente desmantelada y sus puestos fueron cubiertos por el partido gobernante, en muchos casos por personas no capacitadas para la función cuando no verdaderos inescrupulosos que lucraron con la magistratura. Pero el efecto que el país todavía está pagando es la ruptura de una continuidad que permitía la preparación de nuevos magistrados en una suerte de sistema informal donde toda una generación de excelentes jueces obraban como maestros de los nuevos. Como resultado de esto que ocurrió con la Justicia de la Nación y que casi sin excepciones se repitió en todo el país, la justicia prácticamente dejó de existir en la generalidad de los casos y especialmente en el juzgamiento de la subversión, no habiéndose registrado una sola condena por actos terroristas a partir de 1973 (FORES, 1985, p. 49).

Así construido el problema, el eje no estaba solo en la cantidad de magistrados que abandonaron sus funciones, sino también en la imposibilidad de que los jueces más

¹³¹ La ley a la que hacen referencia es la N°20.550 sancionada el 16 de noviembre de 1973, la cual establece que

los magistrados judiciales, fiscales, peritos con jerarquía equivalente a la de fiscal de primera instancia, asesores, defensores, secretarios, secretarios y prosecretarios de Cámara, director médico y demás funcionarios del Poder Judicial con categorías de idéntica remuneración, que acrediten una antigüedad de veinticinco años de servicios y una mínima de ocho años en el ejercicio de funciones en el Poder Judicial de la Nación o de las provincias siempre que opten por los beneficios de esta ley dentro de los treinta días a contar desde la fecha de su promulgación, podrán jubilarse en las condiciones establecidas por los decs.-leyes 18.464 del año 1969 y 20.433 del año 1973, sin límite de edad en el ingreso o en el retiro, incluyendo el reconocimiento de los servicios que hayan prestado en la Administración Pública nacional, provincial o municipal, en la docencia, en el ejercicio de la profesión o en la actividad privada (ley N°20.550).

experimentados formen a los funcionarios que los reemplazarían, lo que el FORES llama “la verdadera escuela de nuestra Justicia”. Vemos entonces, no solo que existe una perspectiva fuertemente tradicionalista respecto a la función y la formación judicial, sino también una asociación entre la falta de formación de los nuevos magistrados y la falta de condenas por “terrorismo”.

A partir del golpe de Estado de 1976, varios de los jueces desplazados en 1973 son reintegrados en sus funciones. Sin embargo, una de las conclusiones de esta usina de pensamiento es que al no aumentar las remuneraciones, volver a las funciones implicaba para muchos magistrados un perjuicio patrimonial. Es por ello que fue más difícil encontrar “abogados de calidad” y debió designarse a funcionarios más jóvenes y de mayor inexperiencia. Así describen esta situación en el informe:

Las primeras designaciones de los jueces del Proceso fueron de una gran calidad, pues se llamó a experimentados jueces separados en el período anterior o que se habían jubilado por la presión ejercida ante la amenaza de destitución. Pero los llamados se hicieron sin mejorar las remuneraciones por lo que, una vez agotado el núcleo de jueces de gran vocación, el P.E.N. [Poder Ejecutivo Nacional] se quedó sin posibilidades de seguir designando gente experimentada. Y así tuvo que recurrir a los jóvenes elementos de carrera, quienes, a pesar de su entusiasmo, naturalmente carecían de la experiencia necesaria para desempeñar delicadas responsabilidades (FORES, 1985, p. 76).

Las medidas implementadas por el gobierno peronista dieron lugar entonces a un “vaciamiento” del Poder Judicial, que no pudo ser “subsano” una vez ocurrido el golpe de Estado. A pesar de esto, el FORES considera positivo el accionar de los jueces designados por la dictadura militar¹³², contrario al balance realizado por los organismos de derechos humanos. Incluso, una vez recuperada la democracia, esta organización propuso que todos los magistrados se mantuvieran en sus cargos a diferencia de organizaciones como la ADPH que solicitaban la remoción de los jueces que habían actuado durante el “Proceso” (Smulovitz, 1995)¹³³. Analicemos este último punto antes de finalizar.

El informe “Nunca Más” critica el funcionamiento del sistema de justicia durante la última dictadura militar, poniendo en cuestión su rol en la defensa de los derechos individuales. Así se refería a ello la CONADEP:

¹³² Como reconstruye Verbitsky (2013), ante la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en septiembre de 1979 para investigar las denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte de la dictadura militar, el FORES informó que la justicia era “independiente como nunca antes” (p. 420).

¹³³ El gobierno de Alfonsín adoptó finalmente un camino más moderado, removiendo a los jueces de la CSJN y a aquellos cuyo compromiso con la dictadura militar era considerado inadmisibles (Sozzo, 2011, p. 161).

¿cómo se explica que los jueces no hayan ubicado a ningún secuestrado, después de varios años que tomaron estado público las versiones de quienes, con mejor suerte, fueron liberados? ¿qué les impidió allanar oportunamente tan solo uno de los lugares de cautiverio? (...) Hubo, sin embargo, jueces que, dentro de las tremendas presiones sufridas por la situación reinante, cumplieron su función con la dignidad y el decoro que se esperaba de ellos. Pero también es real que hubo quienes, teniendo el deber jurídico de proteger a las personas y a sus bienes, dejaron de hacerlo; quienes pudiendo limitar el abuso de las detenciones arbitrarias avalaron la aplicación de verdaderas penas sin juicio previo; y quienes, por fin, con su indiferencia, exhibieron una conducta cómplice con los secuestros y las desapariciones (CONADEP, 2016, p. 391).

Frente a estas afirmaciones, el FORES considera que las acusaciones son injustas, en virtud de dos cuestiones. Por un lado, el apoyo de la sociedad a la dictadura militar, lo que influía en el comportamiento de los jueces, “hombres de carne y hueso que no se sustraen a la influencia de la opinión pública” (FORES, 1985, p. 77). En los inicios del golpe, esta organización considera que no solo no existían voces de condena, sino que el “triumfo” contra la subversión era concebido como un logro por parte de la sociedad argentina:

La opinión pública del país en buena forma avalaba el accionar del P.E.N. [Poder Ejecutivo Nacional] y no exigía demasiado a los jueces, antes bien, quizás podía interpretarse como negativo un “entorpecimiento” de la Justicia a la guerra que se libraba contra la subversión (FORES, 1985, p. 76).

Por otro lado, consideraban que la justicia se veía constreñida por el rol del Poder Ejecutivo Nacional, y por limitaciones de procedimiento que impedían su intervención. Así lo ejemplifican para el caso de la CSJN:

Un tribunal, aunque sea la Corte Suprema, debe guardar cierto orden en las presentaciones y legalmente no puede actuar si los procesos no llegan a ella por la vía legal apta, de acuerdo con las reglas establecidas en los Códigos de Procedimientos (...). Algunas presentaciones directas efectuadas ante la Corte Suprema, pero que no encuadraban en estas previsiones, aun cuando se presentaran por centenares de desaparecidos y firmadas por decenas de abogados, debían ser rechazadas simplemente porque legalmente no las podía aceptar: no tenía facultades, y cualquier orden que expidiera en virtud de procedimientos irregulares, además del considerable descrédito que irrogaría al alto tribunal, podía ser cuestionada y desobedecida en razón de su ilegalidad de origen (...) Insistimos que la Corte Suprema, ante los graves defectos formales no podía más que rechazarlos, pero mostrando su preocupación por el problema no dudó en instar al P.E.N. [Poder Ejecutivo Nacional] para que hiciera cesar la situación de virtual privación de justicia que existía en lo relacionado con la represión de la subversión (...) (FORES, 1985, p. 73-74).

De esta manera, las limitantes a la acción por parte de la CSJN eran descritas como cuestiones meramente formales y la valoración del accionar de los funcionarios judiciales era presentada de manera positiva. Como vemos, esto es contrario a los análisis relevados al inicio de este capítulo que dan cuenta de la complicidad, tanto de la CSJN -en el aval a la suprallegalidad de

la dictadura- como de los funcionarios judiciales de tribunales inferiores - a través de la participación directa en la represión o de su omisión- con el gobierno *de facto*.

Para finalizar, ¿qué sucede con el Poder Judicial en un contexto democrático? Volviendo a lo trabajado en el Capítulo 1, parte de los debates en relación a lo judicial durante la transición democrática giraban en torno a la necesidad de generar reformas institucionales que permitieran el fortalecimiento de las democracias. Es así que el decreto de creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia, establecía como objetivo consolidar “el nuevo régimen republicano y democrático, tendiente a la modernización de la sociedad argentina, fundado en la ética de la solidaridad y en la amplia participación de la ciudadanía” (decreto N°2446/85). La “modernización”, la “solidaridad” y la “participación” debían ser los ejes de la reforma institucional y judicial. El mencionado Consejo tuvo entre sus funciones, por ejemplo, el diseño de un Código Procesal Penal de la Nación. Desde la perspectiva de los expertos a su cargo -entre ellos, Julio Maier y Alberto Binder, este Código tenía como objetivo modernizar y democratizar la justicia, garantizar los derechos de los imputados, y promover un desplazamiento del modelo inquisitorio al adversarial (Sozzo, 2011, p. 156).

El FORES por su parte, se mostraba crítico frente a las iniciativas planteadas por el gobierno de Alfonsín en materia de justicia en tanto no parecía preocupado “por encarar seriamente la Reforma Judicial que necesita” (FORES, 1985, p. 119). ¿Cuál era la reforma necesaria? Para esta usina de pensamiento, la consolidación de la democracia requería que “en el país funcione un Poder Judicial **fuerte y respetado**” (FORES, 1985, p. 5, el subrayado es nuestro) y, de la mano de ello, que se generen los mecanismos legales para reprimir la “subversión”. En este sentido, asume que una de las mayores amenazas en el marco de la transición democrática es el posible “recrudescimiento del terrorismo”. Esto apareció tempranamente como preocupación en 1983, meses previos a la recuperación de la democracia. En una nota de opinión publicada en el diario La Nación, el FORES criticaba el “Documento Final de la Junta Militar sobre la guerra contra la subversión y el terrorismo”¹³⁴ y decía lo siguiente: “resulta inexplicable que no se esté trabajando para reestructurar las vías legales permitiendo así que, ante el **inminente recrudescimiento del terrorismo**, el país pueda reprimirlo legalmente” (“Crítica el documento de la Junta sobre la subversión”, La Nación, 19 de mayo de 1983, el subrayado es nuestro). Planteaba entonces un

¹³⁴ El “Documento Final de la Junta Militar sobre la guerra contra la subversión y el terrorismo” fue un documento dado a conocer por la Junta Militar durante abril de 1983 ante la inminente asunción del gobierno democrático. Allí las Fuerzas Armadas justificaban su propio accionar, presentando lo ocurrido durante la dictadura como una “guerra” en la que se habían cometido “errores y excesos” (Memoria Abierta, s.f.). Verbitsky (2013) analiza la respuesta del FORES a este documento como un posicionamiento “a la derecha de la propia dictadura” (p. 420).

posible escenario de conflicto futuro en virtud de una posible “amenaza subversiva” y la imposibilidad de lograr una represión “legal”.

Ya durante el gobierno de Alfonsín, esta postura mantuvo vigor. Uno de los elementos que aparecía con fuerza en “Definitivamente Nunca Más” era la necesidad de estar en condiciones para “nuevo embate” de la “subversión”. En el mismo documento indicaban lo siguiente:

La Argentina continúa, aún con un gobierno constitucional, sin un procedimiento, leyes y tribunales capaces de actuar con eficacia ante el fenómeno subversivo. Todo lo que se ha hecho hasta ahora es crear algunos caminos de dudosa ortodoxia para juzgar a los represores, pero si vuelve la subversión tal como FORES está anunciando desde hace dos o tres años (y hoy desgraciadamente parecen confirmarse nuestras predicciones) nuevamente nos encontraremos ante la misma encrucijada (FORES, 1985, p. 63)

En relación a esta cita nos interesa destacar, por un lado, que la eficacia y la eficiencia aparecen de manera incipiente en esta discursividad anudadas a una “mejor” represión. Como veremos en el capítulo siguiente, la transformación neoliberal del Estado va a colocar a la eficiencia en el centro del problema, pero con un sentido sustancialmente diferente. Por otro lado, que se ponen en duda los mecanismos para juzgar a los represores¹³⁵ a la vez que se cuestiona la falta de “procedimientos, leyes y tribunales” que puedan intervenir frente a una eventual “vuelta de la subversión”.

La discursividad judicial conservadora configuró entonces un particular modo de problematización de la cuestión judicial. Esta problematización se asentó inicialmente en la noción de que era necesario contribuir a la “reorganización” del país, restaurando un “orden de valores” perdido. En esta misma línea, el FORES mostró afinidad con el gobierno *de facto*, por ejemplo, a partir de la organización de las Conferencias, las cuales contaron con la participación de funcionarios de gobierno y miembros de la CSJN. También a través del aval en relación al rol de la dictadura frente a organismos extranjeros.

Posteriormente, y ya en el marco de la transición democrática, el FORES cuestionó las afirmaciones de la CONADEP y los organismos de derechos humanos respecto a los delitos cometidos por el Estado. Para esta usina de pensamiento, la represión “ilegal” tuvo lugar debido a la falta de “vías legales” para combatir la “subversión”. Y este abandono de las vías legales era producto, por un lado, de la derogación de los instrumentos legales represivos, y del propio accionar de la “subversión” que buscó ser combatida de manera violenta. En esta descripción, el

¹³⁵ En relación a ello, es preciso mencionar que un mes antes de la publicación de “Definitivamente Nunca Más”, se había iniciado el ya mencionado Juicio a las Juntas.

FORES configura un particular campo de antagonismo con la “subversión” referenciada en un sentido amplio con los movimientos de izquierda, y con el gobierno peronista que gobernó el país entre 1973 y 1976, a la vez que configura a los delitos cometidos por el Estado durante la dictadura como “excesos”.

En el próximo capítulo indagaremos los desplazamientos discursivos que tienen lugar a partir de la consolidación del neoliberalismo en la región.

Capítulo 3. La cuestión judicial bajo la lógica managerial. La crítica a la ineficiencia del Poder Judicial durante la reforma del Estado

La década de los noventa marca un primer desplazamiento discursivo en relación al modo en que el FORES construye la cuestión judicial. Este desplazamiento implica que lo que organiza la problematización ya no es la intervención frente a la “amenaza subversiva”, sino los vínculos entre el sistema de justicia y la economía. En eje está puesto, en principio, en relación al modo en que el sistema judicial condiciona el desarrollo económico. Pero principalmente, el énfasis estará dado por el modo en que la administración de justicia gestiona los recursos y produce resultados, medidos principalmente en relación a la cantidad de causas judiciales resueltas, su tiempo de resolución y su costo. El foco estará puesto entonces en la “eficiencia” de las diferentes dependencias que componen el sistema de justicia. Como analizaremos a lo largo de este capítulo, la noción de eficiencia/ineficiencia se liga en este argumento con una mirada fundamentalmente economicista, que equipara la gestión de lo judicial al gerenciamiento de una empresa privada.

El objetivo de este capítulo es describir las condiciones de emergencia y características de la discursividad judicial managerial. Uno de los documentos que da inicio a esta serie discursiva es el trabajo publicado en 1992 denominado “La justicia. Un plan de reformas al sistema judicial argentino”, una investigación realizada por el FORES con el auspicio del Banco de Boston. Sin embargo, nos centraremos aquí en dos publicaciones que recuperan y amplían esta indagación: la investigación “Justicia y desarrollo económico” publicada en el año 1998, y el “Plan Nacional de Reforma Judicial” del año 1999. El declive de esta formación discursiva tiene lugar una vez ya entrados los años 2000, a partir de la irrupción de un nuevo modo de problematización de la cuestión judicial cuyo eje no es ya la eficiencia sino la independencia.

Nos interesa recuperar, en un primer apartado, algunos de los trazos genealógicos que permiten dar cuenta de la emergencia de estos discursos. Por un lado, el rol de los organismos internacionales y organizaciones locales en los procesos de reforma neoliberal del Estado en América Latina. Por otro lado, y de la mano de ello, la irrupción en el campo de las políticas públicas de una discursividad orientada a equiparar el funcionamiento del sector público al gerenciamiento en el ámbito privado, el denominado *New Public Management* o managerialismo. Como veremos, ambos procesos se encuentran estrechamente vinculados al modo en que el FORES construye la cuestión judicial. Para la reconstrucción de esta serie discursiva trabajaremos centralmente con los siguientes materiales: a) el trabajo “La justicia. Un plan de reformas al sistema judicial argentino”; b) la investigación “Justicia y desarrollo económico” publicada en 1998; b) el “Plan Nacional de Reforma Judicial” diseñado por el FORES en 1999.

i. Reforma del Estado y managerialismo. El impacto del neoliberalismo en la región

El escenario de emergencia de esta serie discursiva es, como ya mencionamos, la reforma neoliberal del Estado durante la década del noventa en nuestra región. En el caso argentino, esto tiene lugar con mayor fuerza a partir del año 1989, momento en que asume la presidencia el candidato por el Partido Justicialista, Carlos S. Menem¹³⁶. En un contexto de alta inestabilidad económica, elevados niveles de inflación y gran conflictividad social, Menem llevó adelante durante su gestión una serie de reformas de orientación neoliberal que profundizarían un proceso de transformación estructural iniciado en el marco de la última dictadura militar (Fair, 2013). Tal como analizamos en el capítulo 1, esta transformación debe ser enmarcada en un proceso más amplio de expansión del neoliberalismo en la región, lo que implicó la implementación de una serie de medidas alineadas con las recomendaciones de los países centrales y los organismos internacionales de crédito. Estas medidas -que incluían la desregulación de grandes sectores de la economía, la apertura económica, la privatización de empresas públicas, el reordenamiento del gasto público y la reforma monetaria¹³⁷- no implicaron únicamente transformaciones económicas sino una reconfiguración del rol del Estado en relación al mercado.

De este proceso, nos detendremos en dos cuestiones que nos servirán posteriormente para el análisis. En principio, y recuperando nuevamente lo abordado en el punto “Neoliberalismo, reforma judicial y eficiencia” del Capítulo I, nos interesa recuperar el rol de las redes de autoridades de gobierno en la promoción de ideas neoliberales. Tal como mencionábamos, el rol de los organismos internacionales de crédito y agencias de cooperación fue central en la propuesta y financiamiento de la reforma del Estado, como es el caso del BM, el BID, y USAID. En relación a la cuestión judicial, esto implicó no solo la circulación de recursos financieros para la implementación de proyectos vinculados a la reforma del sistema de justicia, sino también una circulación de recursos discursivos. Como veremos a continuación, existe una afinidad entre la red semántica utilizada por el FORES y estas otras autoridades de gobierno, cuyos trabajos e investigaciones son frecuentemente citados como referencia. Esta circulación de recursos funciona en este caso como un vector que permite legitimar las propuestas de esta usina de pensamiento.

¹³⁶ Carlos Saúl Menem (1930-2021) fue un político argentino, miembro del Partido Justicialista. Fue gobernador de la provincia de La Rioja (1973-1976 y 1983-1989), presidente de la Nación (1989-1999) y senador por la provincia de La Rioja desde 2005 hasta su fallecimiento en el año 2021. Si bien durante la campaña electoral se autoproclamó como heredero del ideario peronista tradicional (Canelo, 2011), su gestión implementó una serie de políticas de corte fuertemente neoliberal.

¹³⁷ En el caso argentino, es posible situar el inicio de estas reformas en el Plan de Convertibilidad formulado en 1991, un plan económico implementado por el menemismo que establecía una relación cambiaria fija entre el peso argentino y el dólar estadounidense, lo que implicaba la restricción de la emisión monetaria.

La implementación de reformas neoliberales en Argentina no solo recibió el impulso de organismos internacionales, sino que contó, a su vez, con el apoyo de organizaciones empresarias y usinas de pensamiento locales. Este es el caso del llamado “Grupo de los ocho”, un agrupamiento empresarial informal que brindó apoyo a la liberalización económica (Salvia, 2017) y que nucleaba a organizaciones como la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Unión Industrial Argentina (UIA), la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y la Cámara Argentina de Comercio¹³⁸. Las reformas estructurales también contaron con el apoyo de usinas de pensamiento como es el caso de Fundación Mediterránea¹³⁹ y FIEL. Aquí también encontramos que existe una circulación de recursos discursivos entre el FORES y estas autoridades de gobierno -en particular, con la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio y FIEL-. En este sentido, existen regularidades en el modo en que son conceptualizadas las transformaciones económicas y el rol del sistema de administración de justicia en este proceso, a partir de las referencias a los trabajos de las diferentes organizaciones.

Ahora bien, un segundo trazo genealógico que nos interesa destacar se vincula con la irrupción en el campo de la *expertise* de una lógica denominada managerialismo o gerencialismo. Antes de adentrarnos en sus características, analicemos como esto se vincula específicamente con el elemento anterior a partir de los desarrollos foucaultianos. En sus análisis sobre el arte de gobierno neoliberal, Foucault (2007b) 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 implica “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, 2007b, p. 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, p. 284). Como ha sido abordado por diversos autores, esto ha dado lugar a la proliferación de una serie de discursos -a los que nos referimos bajo el nombre de managerialismo o gerencialismo- cuya pretensión es la de imponer los valores, prácticas y funcionamientos de la empresa privada a la acción pública

¹³⁸ También formaban parte de este agrupamiento la Cámara Argentina de la Construcción (CAC), la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA) y la Unión Argentina de la Construcción (UAC).

¹³⁹ La Fundación Mediterránea es un *think tank* fundado en 1977 y con sede en la ciudad de Córdoba (Argentina), cuyo objetivo es “promover la investigación de los problemas económicos nacionales” (Fundación Mediterránea, s.f.).

(Foucault, 2007b; Boltanski & Chiapello, 2002; Dardot & Laval, 2013; Lacey, 1994; Pierbattisti, 2012; Brandariz García, 2015).

La discursividad managerial encuentra su expresión más clara en la corriente denominada *New Public Management* (en adelante, NPM), e inaugura una nueva lógica de gobierno de las políticas públicas que parte de la premisa de que la administración pública es estructuralmente ineficiente. Es por ello que el NPM plantea la necesidad de construir parámetros isomórficos entre la gestión pública y los indicadores de productividad propios del campo privado (Pierbattisti, 2012). Las nuevas reglas de juego ponen entonces al sector público bajo una grilla que evalúa su desempeño en función de una racionalidad empresarial. Algunos de los principios sobre los cuales se asienta el managerialismo en relación a la administración pública son la fuerte preocupación por la eficiencia, evaluada a partir de la fórmula costo-beneficio; la descentralización de los procesos y el diseño de estructuras organizacionales más flexibles; la creación de metas, indicadores y mecanismos de rendición de cuentas, a partir de los cuales evaluar el desempeño gubernamental; el fomento de la competencia como estímulo para la innovación y la eficiencia; y la concepción del ciudadano como “cliente”, enfatizando una mirada comercial de la relación Estado-ciudadanía, por sobre la dimensión cívico-social (Osborne & Gaebler, 1994; Guerrero Orozco, 1998; Martínez Vilchis, 1999; Nickson, 2002; Botticelli, 2017).

En el campo de estudios criminológicos, el modo en que el *management* y la introducción de elementos propios de la lógica empresarial han permeado los discursos vinculados con el sistema de justicia -y en particular, con la justicia penal- ha sido abordado por diversos autores (Lacey, 1994; Brandariz García, 2015; Garland, 2005; Pratt, 2007). ¿Cuáles son los elementos que refieren a la emergencia de una discursividad managerial en el campo de la administración de justicia? En términos generales, encontramos tres grandes dimensiones que caracterizarían a estos discursos: la proliferación de una serie de lógicas vinculadas con la preocupación por la eficiencia en términos de costo-beneficio y la economización de recursos (Brandariz García, 2015; Garland, 2005; Pratt, 2007), el desarrollo de indicadores de performance para la evaluación del Poder Judicial, con énfasis en el rendimiento y la rendición de cuentas o *accountability*, más que en los resultados (Brandariz García, 2015; Garland, 2005; Lacey, 1994), y la expansión de un lenguaje empresarial al interior del sistema de justicia, entendiendo a la sentencia como “producto” y a los usuarios del sistema de justicia como “clientes” (Lacey, 1994).

En el caso de nuestro contexto, autores como Ganón (2008), Gutiérrez (2014a) Ciocchini (2013, 2019) y Sicardi (2018), han analizado el impacto de la racionalidad gerencial en los procesos de reforma latinoamericanos de inicios del nuevo milenio, principalmente como parte de una discursividad asociada al CEJA y, en algunos casos, al impulso de algunos de los reformadores

latinoamericanos analizados en el capítulo 1¹⁴⁰. Ciocchini en particular se refiere a este cambio como algo más amplio que la imposición de criterios económicos al funcionamiento de lo judicial. El impacto más relevante está dado por el hecho de que tanto la institución judicial como los actores judiciales comienzan a guiar sus estrategias en función de la cantidad de trabajo, por lo que “la decisión sobre el tratamiento de la causa individual no se hace meramente en función de las características de esa causa sino en relación con el resto de causas (la carga de trabajo) que se debe procesar” (Ciocchini, 2013, p. 116). Esta progresiva preocupación por la carga de trabajo lleva a un tipo de “administrativización”¹⁴¹ de la justicia, que propone maximizar la eficiencia del sistema ofreciendo soluciones estandarizadas para el abordaje de casos (Ciocchini, 2019).

Ahora bien, ya esbozados estos trazos genealógicos y el abordaje del vínculo entre neoliberalismo y sistema de justicia en la bibliografía especializada, indagaremos cómo esto emerge en la discursividad del FORES en un doble sentido. En primer lugar, en relación al modo en que el sistema de justicia aparece como objeto de reforma en el marco de la transformación más amplia que implicó la reforma neoliberal del Estado. En este sentido, lo judicial aparece como garante y pilar fundamental del desarrollo económico. En segundo lugar, analizaremos cómo en esta discursividad las instituciones judiciales comienzan a ser pensadas bajo la lógica managerial. Esto implica la adecuación del funcionamiento del sistema de justicia a los criterios que guían la actividad privada, en particular, la eficiencia.

ii. “Justicia y desarrollo económico”. El Poder Judicial como garante del modelo económico.

Uno de los primeros emergentes de la discursividad judicial managerial se vincula con el rol que el sistema de justicia adquiere en relación al funcionamiento de la economía. Estas ideas cobran particular fuerza en la publicación “Justicia y desarrollo económico” (1998), una investigación realizada por FORES en conjunto con el Colegio de Abogados de Buenos Aires a

¹⁴⁰ Gutiérrez (2016) identifica un desplazamiento en las posturas de reformadores como Binder en los inicios del nuevo milenio. Este desplazamiento implica que, para los reformadores, la preocupación ya no estará centrada en la protección de las garantías sino en la mayor eficiencia del sistema, bajo el impulso de una corriente que denomina “eficientismo”. Ciocchini (2013) matiza esta afirmación diciendo que, en el planteo de estos reformadores, la eficiencia no está asociada únicamente a la reducción de costos y capacidad de pronunciar sentencias sino también con el mayor respeto a las garantías de los imputados en el proceso.

¹⁴¹ En relación a la idea de administrativización, encontramos una aproximación útil en el trabajo de Langer (2021) donde el autor analiza el caso del *plea bargaining* o juicio abreviado. Para el autor, el proceso de administrativización en los procesos penales ha tenido lugar de dos maneras: a) los mecanismos tendientes a evitar la realización del juicio, como es el caso del juicio abreviado, han otorgado un papel más importante a los funcionarios administrativos de los juzgados en la determinación de quien es condenado y por cuáles delitos; b) estas decisiones son adoptadas en el marco de procedimientos que no incluyen juicio ni los derechos asociados al mismo, por lo que es únicamente la admisión de culpabilidad de los acusados o su consentimiento formal el que legitima la condena penal (Langer, 2021, p. 378).

pedido del Consejo Empresario Argentino¹⁴². Este trabajo se propone como objetivo abordar las relaciones entre “justicia y crecimiento económico” bajo la premisa de que “el desarrollo económico sostenible en el tiempo requiere, ineludiblemente, de seguridad jurídica y, por ende, de un sistema judicial eficiente” (FORES, 1998, p.3). La reforma del sistema de justicia aparece en esta publicación como una de las condiciones necesarias para la reforma neoliberal del Estado, en línea con lo que analizábamos en nuestro primer apartado:

(...) si el Gobierno no puede implementar, ni administrar adecuadamente los contratos, y si el sistema judicial local no puede proteger los derechos de los pactos en el mercado doméstico. ¿Pueden ser ejecutados los contratos? ¿Pueden ser protegidos los derechos de propiedad? ¿Pueden ser implementadas completamente las obligaciones internacionales? ¿Pueden las cortes locales ser usadas como parte en las prácticas administrativas no consistentes con las obligaciones internacionales? En otras palabras, el intercambio y otras reformas económicas necesitan ser suplementadas con una "segunda generación" de reformas que establezcan los requisitos de seguridad jurídica (*juridical security*) para inversores que participen activamente en mercados extranjeros (...) (Schott y Rose, s.f. citado en FORES, 1998).

La reforma judicial aparece como parte de la “segunda generación” de reformas del Estado, enmarcadas en un proceso más amplio de transformaciones económicas e institucionales, “como un natural segundo paso que complementa la política de economía de mercado en la que han ingresado los países de América Latina” (FORES, 1998, p. 16). En particular, la transformación de la justicia tiene como objetivo para el FORES garantizar la ejecución de los contratos, proteger los derechos de propiedad y reducir los costos de las transacciones, es decir, garantizar la seguridad jurídica que posibilitaría que los inversores participen del mercado argentino. Si bien recuperan en este trabajo la idea de “primera” y “segunda” generación de reformas, aclaran que es una distinción que es preciso abandonar en tanto referiría a una secuencialidad que pondría a lo económico como algo a modificar primero por encima de lo institucional. Por el contrario, para esta organización lo institucional y lo económico son dos aspectos intrínsecamente relacionados. Volveremos sobre este punto más adelante.

¿Cuáles son los elementos que dan forma a esta discursividad específica? Nos detendremos en dos cuestiones. En primer lugar, en la recuperación de las ideas, conceptos y desarrollos de una red más extensa de autoridades de gobierno vinculadas al impulso al neoliberalismo en la región,

¹⁴² El equipo de trabajo fue dirigido por Enrique V. del Carril en representación del FORES y Horacio M. Lynch – ex presidente del FORES- en representación del Colegio de Abogados de Buenos Aires. Gustavo Ferrari, abogado, miembro del PRO y Ministro de Justicia de la Provincia de Buenos Aires entre 2016 y 2019, actuó como director ejecutivo del proyecto. Se desempeñaron como consultores Germán Garavano, una figura sobre la que nos detendremos en el Capítulo V, y Adrián Guissarri, economista, docente del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA) y consultor del BM, el BID y el PNUD. La investigación a la que hacemos referencia se estructuró en torno a cinco grandes secciones: 1) Justicia y economía; 2) Justicia y empresas; 3) Presupuestos, costos y eficiencia de la justicia argentina; 4) Conclusiones; 5) Objetivos y propuestas.

tanto internacionales como locales. En segundo lugar, en la preponderancia del análisis económico por sobre la reflexión jurídica. Como veremos, son mayormente desarrollos propios del campo de la economía los que nutren estos trabajos.

Retomando el primer punto, la descripción de la reforma del sistema de justicia como parte de la reforma neoliberal del Estado recupera, como ya analizamos, un modo de problematización presente en los discursos de organismos internacionales y agencias de cooperación de países centrales, en particular, de Estados Unidos. Si, como comentábamos en el Capítulo I, el funcionamiento en red con otras autoridades de gobierno es un elemento central de legitimación de las usinas de pensamiento, encontramos en este caso un observable de esa modalidad. En principio, es posible identificar una red semántica común en relación al modo en que construyen el problema de lo judicial. En este sentido, el FORES toma como referencia para su investigación trabajos realizados por estos organismos como es el caso de los “Informes sobre el desarrollo mundial” del BM y los realizados por María Dakolias y Edgardo Buscaglia, dos asesores de esta institución a cargo de los programas de reforma judicial en América Latina. También cita los resultados de la “Conferencia sobre justicia y desarrollo en América Latina y el Caribe” organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el año 1995. Asimismo, recupera investigaciones de autoridades de gobierno del ámbito local que se han mostrado favorables a las reformas neoliberales, como es el caso de FIEL y sus trabajos “La reforma judicial en la Argentina” (1996) y “La reforma tributaria” (1998). Otro ejemplo es la publicación de la “Convención Nacional de Bancos” de 1997 organizada por ADEBA, de donde recuperan las reflexiones respecto al “riesgo país” y su rol en la economía argentina. Finalmente, el FORES cita entre sus fuentes los aportes de la Fundación Mediterránea respecto a la situación del sistema de justicia en las provincias, trabajo que sirvió de base para el capítulo “La Justicia de las provincias: panorama y propuestas”.

Ahora bien, no solo se toma como referencia trabajos que han sido fuente de su investigación, sino también apela a los diagnósticos de algunos de estos organismos para fundamentar la necesidad de la reforma judicial en nuestro país. Veamos como aparecen estas referencias:

Desde hace ya muchos años, el sistema judicial argentino es mencionado en términos desfavorables en el informe anual que el Ejecutivo del país del Norte eleva al Congreso norteamericano (...) En enero de 1996 el Consejero Político de la Embajada reclamó “*que se reforme el sistema judicial antes que sea un obstáculo para las inversiones*”.

En la OEA existe preocupación por la situación de la Justicia en América Latina. “... *Sin Justicia no hay democracia ...*”: así comenzó el Secretario General de este organismo su disertación en un encuentro sobre la Justicia realizado en Buenos Aires a fines de 1997, y continuó citando las encuestas del Banco Mundial que demuestran que el 70% de los

empresarios consignan que en los países en desarrollo la imprevisibilidad de los jueces era un problema importante en sus operaciones comerciales.

Los organismos internacionales de crédito coinciden en sus opiniones sobre la inoperancia e ineficiencia del aparato judicial argentino. El Banco Mundial tiene información de primera mano porque ha realizado un importante estudio sobre la Justicia de nuestro país (1994). En 1997 la Sra. Myrna Alexander, Jefa de la representación del Banco Mundial en nuestro país, reveló que la entidad tiene como prioridad la asistencia para lograr mayor transparencia en la Justicia (de la Argentina). “... *Para crear confianza, atraer inversión crecer y crear empleo hay que tener claridad en el sistema legal ...*” dijo la Sra. Alexander. El FMI se ha expresado enérgica y públicamente a través de su Director General, Michael Camdessus. Finalmente el BID está también apoyando los esfuerzos por mejorar la Justicia en la Argentina, porque está preocupado por su situación (FORES, 1998, p. 46, cursiva en el original).

Encontramos entonces una apelación a la preocupación de organismos internacionales y regionales, que haría necesario “mejorar la justicia en la Argentina”. Esta preocupación estaría dada por la imprevisibilidad y la desconfianza que pesa sobre el sistema judicial, lo cual obstaculiza la posibilidad de atraer inversiones y, por ende, el crecimiento económico. Como se observa en la cita anterior, la apelación a las declaraciones de las diversas organizaciones, -incluso del Poder Ejecutivo de una de las principales potencias mundiales que además cuenta con el mayor poder de decisión en dichos organismos-, funciona como toda fuente de autoridad para legitimar su propio argumento. Esta discursividad se nutre, en principio, por las formulaciones derivadas del Consenso de Washington, posteriormente replicadas por los organismos internacionales y organizaciones locales afines a la reforma neoliberal.

En relación al segundo punto, una de las particularidades de este trabajo es la influencia de desarrollos propios del campo de la economía. Para el FORES, la reforma judicial no debe ser pensada únicamente desde el plano jurídico, sino que debe nutrirse de los aportes de la teoría económica, tal como afirman en su investigación:

En muchos casos, los análisis efectuados por los economistas muestran más claridad y rigor que los de los juristas; en ocasiones sirven para mostrar y ratificar conclusiones efectuadas desde otros ángulos. Los economistas, por lo demás, tienen un gran aporte que hacer en el diseño de los planes de reforma judicial (FORES, 1998, p. 16).

Esta discursividad recupera entonces aportes derivados del pensamiento económico, que servirían para explicar, no solo el mal funcionamiento de la justicia sino también el sentido de las reformas. Una influencia clara en este sentido son los aportes del llamado Análisis Económico del Derecho (AED) también conocido como *Law and Economics*. Esta corriente, surgida en la década del '60 en la Escuela de Chicago a partir de los trabajos de Ronald Coase (1960) y, posteriormente, Richard Posner (1983), tiene como premisa principal la “aplicación de la teoría económica (...) al examen de la formación, estructura, procesos e impactos económicos de la ley y de las instituciones

legales” (Bejarano, 1999, p.155). La llegada del AED implicó pensar al derecho ya no solo como un instrumento para impartir “justicia”, sino también como un incentivo para el cambio de comportamiento de los individuos a partir de la ley y la sanción, tal como afirma Bejarano (1999). Siguiendo al autor, esto da lugar, por un lado, a la explicación de las conductas jurídicas como fenómenos explicables desde lo económico y, por el otro, a entender los efectos de la ley como el contexto que puede “limitar” o “maximizar” las decisiones económicas. Es este segundo punto el que encontramos con mayor fuerza en el trabajo analizado.

La influencia del AED en esta serie discursiva se encuentra presente, en principio, en las referencias explícitas a los trabajos de Posner y Coase. Pero esto lo vemos, principalmente, en la hipótesis principal de la investigación que sitúa a la seguridad jurídica como un componente central del desarrollo económico. Para referirse a la seguridad jurídica, el FORES recupera la definición del economista y doctor en Derecho, Julio H. G. Olivera¹⁴³, quien en el marco de una conferencia pronunciada en 1965 la define a partir de los siguientes elementos: a) la seguridad física de las personas y de los bienes, b) la regularidad y eficacia de los mecanismos de aplicación del derecho, c) la claridad y coherencia del sistema legal y d) la estabilidad del orden jurídico (Olivera, 1977, p. 49). La seguridad jurídica refiere al marco de certidumbre que potencia o constriñe las decisiones económicas¹⁴⁴.

¿Cómo se enlazan sistema de justicia, seguridad jurídica y economía en el discurso del FORES? El mal desempeño del Poder Judicial puede impactar de manera directa en la economía, por ejemplo, en la inadecuada defensa de la propiedad privada o de manera indirecta, influyendo negativamente en la imagen del país y en su competitividad o, por ejemplo, en la calificación del “riesgo país”¹⁴⁵. En síntesis, la afectación de la seguridad jurídica implica al mismo tiempo una afectación del crecimiento económico en la medida en que repercute sobre las decisiones de inversión de los actores económicos. Ya en 1992 en su trabajo “La justicia. Un plan de reformas al sistema judicial argentino”, el FORES se refería a esta cuestión de la siguiente manera:

¹⁴³ Julio H. G. Olivera fue un economista y doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Fue rector de la Universidad de Buenos Aires (1962-1965) y profesor en la Facultad de Ciencias Económicas de la misma universidad. Asimismo, se desempeñó como profesor en las universidades de Chicago y Yale en Estados Unidos.

¹⁴⁴ En este trabajo, el FORES recupera un test de medición de la seguridad jurídica elaborado en 1993. Este test fue elaborado en función de los cuatro elementos planteados por Olivera, los cuales a su vez fueron desagregados en subfactores a los cuales se les eran asignados diferentes valores. Así, por ejemplo, la “seguridad física” era desagregada en “nivel de delincuencia”, “terrorismo”, “represión ilegal”, “libertad de prensa”, entre otras. El elemento “estabilidad del orden jurídico” incluía los subfactores “sin golpes de Estado”, “sin inflación”, “alta presión impositiva”, “expropiaciones y confiscaciones” (Lynch, 6 de octubre de 2017).

¹⁴⁵ El riesgo país es un indicador elaborado por agencias calificadoras, que evalúa los riesgos de financiar o invertir en un país determinado

El apoyo económico que la Argentina reclama requiere, como cuestión esencial, reunir estas condiciones para lograr el regreso de los capitales emigrados y atraer inversiones extranjeras. Surge con toda evidencia que la seguridad jurídica no sólo depende de medidas legislativas de un acuerdo integral de las fuerzas políticas del país sino, fundamentalmente, **un sistema judicial eficiente** (FORES, 1992, p. 19).

Si bien volveremos sobre la cuestión de la eficiencia en la segunda parte de este capítulo, nos interesa señalar el rol central que, en esta discursividad, adquiere el funcionamiento del sistema de justicia en relación al desarrollo económico. Por ello, el FORES considera preciso pensar la reforma económica y la reforma institucional de manera interrelacionada: la transformación de las instituciones –y en particular, el fortalecimiento del Poder Judicial- es condición necesaria para la consolidación de las reformas económicas introducidas en América Latina. Como afirman en “Justicia y desarrollo económico”, de no existir un orden institucional fuerte se abre la “posibilidad arbitraria de cambiar el modelo económico” (FORES, 1998, p. 41). ¿A qué se refieren con esto? Para el FORES nuestra Constitución Nacional establece como modelo económico un “modelo de libertad” que aseguraría la “libertad de mercado”. Sin embargo, sugieren que a lo largo de la historia la existencia de esos postulados no ha garantizado dicha libertad, tal como reconstruyen en el apartado “Socialismo bajo una Constitución liberal: una experiencia que tuvimos y que puede reeditarse”. Entonces el sistema de justicia no solo tiene como función garantizar las inversiones sino también preservar el modelo económico liberal que se establece en los principios constitucionales y que el menemismo había propuesto recuperar:

La decisión de la Administración Menem de ingresar en un modelo de economía de mercado no implica en la práctica más que restablecer el modelo impuesto por la Constitución histórica de 1853/60, descuidado y desvirtuado en nuestra opinión - entre otras razones -, por el deficiente control de constitucionalidad efectuado por nuestro Poder Judicial (FORES, 1998, p. 74).

Señalemos algunas cuestiones en relación a esta cita. En primer lugar, la apelación a la “Constitución histórica de 1853/60” establece una diferenciación respecto a otros proyectos constitucionales, como es el caso de la reforma constitucional realizada por el peronismo en 1949 y derogada en 1956 por la dictadura militar encabezada por Aramburu¹⁴⁶. En segundo lugar, asume que el modelo de libre mercado guiado por la lógica de la oferta y la demanda deriva naturalmente del modelo impuesto por dicha Constitución. En este sentido, el rol de la administración bajo la presidencia de Menem ha sido únicamente restaurar un estado de cosas previo y dado. En tercer

¹⁴⁶ En 1949 el gobierno de Juan D. Perón reformó la Constitución Nacional vigente desde 1853. Esta modificación constitucional implicó la incorporación de derechos de segunda generación, es decir, el reconocimiento de derechos sociales, económicos y culturales. Para mayor información, ver Benente (2019).

lugar, asume que existe un deficiente control de constitucionalidad por parte de la instancia a su cargo, el Poder Judicial, lo que ha dado lugar a una desvirtuación que posibilitó que tenga lugar “un modelo socialista del Estado aparentemente bajo el imperio de una constitución de neto corte liberal que aseguraba la libertad de mercado”. Detengámonos en este punto.

Recuperando como referencia un trabajo publicado en 1994 por Horacio García Belsunce¹⁴⁷, el FORES critica una serie de fallos emitidos desde la década del '20 por parte de la CSJN que habilitaban la intervención del Estado en la economía¹⁴⁸. El régimen legal intervencionista se exacerbó bajo este argumento durante el “periodo peronista”, momento en el cual se modificó la Constitución y la composición de la Corte¹⁴⁹. Sin embargo, su consolidación tuvo lugar bajo el gobierno de Frondizi¹⁵⁰ (1958-1962), momento en el cual el Poder Judicial avala la intervención del Estado “en materias como cambios, regulación de precios, monopolios estatales, aumentos salariales, redistribución de ingresos (...) [e incluso] para crear trabajo en forma artificial a costa de los particulares y afectando seriamente la libertad de comercio” (FORES, 1998, p. 75). Por experiencia “socialista” el FORES entiende entonces la injerencia del Estado en la economía a través de la sanción de legislación que definen como “estatificante e intervencionista”, y cuya consecuencia sería la afectación de la libertad económica. Postulan entonces la necesidad de fortalecer y renovar los mecanismos institucionales y los controles de constitucionalidad que permitan evitar el abandono del modelo del libre mercado, para evitar los “excesos, malformaciones, atrasos y desajustes” que produce el intervencionismo (FORES, 1998, p. 77).

La reforma judicial tendría como objetivo entonces el fortalecimiento del sistema de justicia con la finalidad, no solo de estimular el desarrollo económico, sino también de preservar el modelo de libre mercado. Ahora bien, para el FORES es preciso distinguir en el análisis el rol del sistema

¹⁴⁷ Horacio A. García Belsunce fue un abogado argentino y docente de la Facultad de Derecho de la UBA. También se desempeñó como director, vicepresidente y presidente de la Cámara Argentina de Comercio (1962-1968), fundador y ex presidente del FIEL y miembro del Consejo Empresario Argentino, a raíz de su participación como director en diversas empresas como Nidera Argentina, Cervecería y Maltería Quilmes y Philips Argentina. El trabajo al que hacen referencia se titula “Garantías constitucionales: de las libertades económicas, del derecho de propiedad, de la retroactividad de las leyes tributarias”.

¹⁴⁸ Allí se refieren, por ejemplo, al fallo “Ercolano” de 1922, donde la CSJN declara constitucional la ley 11.157 sancionada por el gobierno de Irigoyen que congelaba los precios de los alquileres. También a la ratificación de medidas que otorgaban facultades al Estado para revisar la contabilidad de frigoríficos en el marco de las Leyes de Carnes.

¹⁴⁹ En 1947 se promueve el juicio político contra los jueces de la CSJN, con motivo de abuso de autoridad y violación de los deberes del funcionario público, fallos contrarios a las leyes y retardo de justicia. Los acusados fueron destituidos de sus cargos.

¹⁵⁰ Arturo Frondizi (1908-1995) fue un político argentino que ejerció la presidencia entre los años 1958 y 1962, momento en el cual fue derrocado por el golpe de Estado que designó a José María Guido como presidente. Frondizi, candidato de la Unión Cívica Radical, enmarcó su política económica bajo la corriente del “desarrollismo” alineada con las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), lo que implicaba el paso de una economía agroexportadora a una economía industrializada como condición para el desarrollo.

de justicia como “poder de Estado” –dimensión analizada en este apartado- que como “servicio de Estado”. Detengámonos en este último punto.

iii. El “Plan Nacional de Reforma Judicial” y el sistema de justicia como servicio público

Tal como mencionábamos, existe una segunda modalidad en que se anudan sistema de justicia y economía en esta discursividad. No se trata únicamente de abordar cuál es el rol del Poder Judicial en relación al desarrollo económico. Es también el funcionamiento de lo judicial el que debe adaptarse a los criterios economicistas que comenzaron a organizar el sector público en el marco de la reforma neoliberal del Estado. En la medida en que la administración pública comienza a ser criticada por considerarse estructuralmente ineficiente, la administración de justicia emerge en esta discursividad como un servicio que también debe ser reformado.

Esta problematización emerge, como ya analizamos, vinculada a un nuevo modo de conceptualizar las políticas públicas -el managerialismo o gerencialismo- cuya pretensión es la de imponer los valores, prácticas y funcionamientos de la empresa privada a la acción pública (Dardot & Laval, 2013). El desempeño del sector público comienza a ser evaluado en función de la racionalidad de la empresa. Recuperando lo analizado por Sicardi (2018), se configura un nuevo *ethos* en la gestión pública que exige que el Estado adopte un enfoque empresarial y que las viejas burocracias sean reemplazadas por instituciones flexibles, adaptables y eficientes (Osborne y Gaebler, 1994, p. 53 citado en Sicardi, 2018).

Las propuestas de reforma judicial del FORES tienen como objetivo durante este período adaptar los criterios de funcionamiento del sistema de justicia a los de la actividad privada, en particular, bajo la noción de “eficiencia”, tal como veremos a continuación. Si bien estas ideas están presentes en el documento analizado en el apartado anterior, cobran mayor fuerza en el “Plan Nacional de Reforma Judicial” (1999), un proyecto elaborado por el FORES a pedido del MJyDH. Tal como reconstruye Simone (2005), este proyecto fue elaborado en el marco de una propuesta integral de reforma lanzada en el año 1998 por el entonces presidente Carlos S. Menem y su ministro de Justicia, Raúl Granillo Ocampo, cuyo objetivo era establecer una “nueva justicia para el siglo XXI” (p. 12)¹⁵¹. Bajo la dirección de Germán Garavano¹⁵², el Plan establece como

¹⁵¹ En la reconstrucción realizada por Simone (2005) reconoce que el avance en la concreción de este plan fue prácticamente nulo, debido a las resistencias de los actores judiciales. Si bien se logró instalar en la agenda gubernamental el problema de la reforma judicial, esto no se tradujo en cambios palpables en la actividad de los tribunales.

¹⁵² Formaban parte del equipo a cargo del Plan Nacional, Héctor M. Chayer, Mariano Scotto, Juan Rodríguez Estévez, Carlos A. Cambellotti y Milena Ricci. Este proyecto reconoce como base el “Programa Modelo de Reforma para las Administraciones de Justicia Provinciales”, una investigación también dirigida por Germán Garavano y realizada entre

propósito sentar las bases para “reformular la estructura de la administración de justicia¹⁵³, en momentos en que el país enfrenta la ‘segunda generación de reformas’” (FORES, 1999, p. 1). La idea central que guía este trabajo es que los problemas que atraviesa el sistema de administración de justicia no se vinculan con una falta de recursos financieros o de personal sino con una mala planificación, que puede resolverse mejorando la calidad y el “gerenciamiento” de los recursos humanos, flexibilizando la estructura y el marco legal y a través de la incorporación de nuevas tecnologías (FORES, 1999).

La cuestión judicial aparece anudada a la propuesta de adaptar las instituciones judiciales, consideradas obsoletas, a las sociedades modernas. La administración de justicia aparece entonces como uno de los servicios del Estado a modernizar a través de la adopción de técnicas de gerenciamiento del sector privado. La “prestación de servicios de justicia”, en palabras del FORES, está comprendida dentro de la “oferta de servicios públicos que brinda el Estado cuyos objetivos específicos son la resolución de situaciones individuales (en este caso demanda específica de tutela judicial) y cuyos objetivos generales son el aumento del bienestar de la población” (FORES, 1999; p.188).

El plan de reforma equipara la actividad del sistema de justicia a cualquier otra actividad productiva, cuya función específica es la “resolución de casos” (FORES, 1999). Esta propuesta implica para el FORES un nuevo modo de comprender el funcionamiento de lo judicial, que tiene las siguientes características:

En primer lugar coloca al usuario del servicio en la categoría de cliente, en segundo lugar asimila la resolución de los casos con un proceso de producción - de un servicio, no de un bien físico -, en tercer lugar implica que es posible mensurar sus resultados intermedios y finales, en cuarto lugar habilita a la aplicación de técnicas de gestión tanto de recursos humanos como financieros (FORES, 1999, p. 190).

De esta manera, esta usina de pensamiento propone incorporar una serie de conceptos traídos del campo de la economía para pensar la dinámica de funcionamiento de la justicia. Esto implica dos derivas vinculadas estrechamente con la lógica managerial. En primer lugar, la expansión del lenguaje empresarial al ámbito de los servicios públicos. En segundo lugar, la construcción de parámetros isomórficos entre la actividad pública y privada, que permitirían evaluar a la primera con los criterios de la segunda.

agosto y octubre de 1998 gracias al financiamiento del BID en el marco del Convenio de Préstamo BID 925'OC- AR/ 1.EG.10.

¹⁵³ Si bien el Plan se centra en propuestas para el sistema federal, propone unificar estos criterios para los sistemas de justicia provinciales.

Uno de los conceptos centrales que emerge con fuerza en esta discursividad, tanto en el plan de reforma como en “Justicia y desarrollo económico” es la noción de eficiencia. No es menor el hecho de que el prólogo de este último trabajo inicia con la frase “un segundo significado de Justicia, el más común y diría, es simplemente eficiencia” (Posner, s.f. citado en FORES, 1998). El sistema judicial no solo debe lograr los objetivos institucionales de manera eficaz¹⁵⁴, sino que debe lograrlo “utilizando el mínimo de recursos” (FORES, 1999). Como veremos a continuación, los diferentes elementos que estructuran esta propuesta –la progresiva incorporación de técnicas de gerenciamiento, el estímulo a la competencia y el diseño de indicadores de desempeño- tendrán siempre como norte dotar de eficiencia a la administración de justicia.

La centralidad de la eficiencia en esta serie discursiva va de la mano del proceso de reforma del Estado que analizamos previamente en este capítulo. Para el FORES, los países más avanzados han transitado una reforma de su sistema judicial buscando mayor eficiencia en el modo de administrar sus recursos. Este pasa a ser entonces el criterio que legitima el funcionamiento de la justicia y, en general, de toda la acción pública. Veamos como aparece esto en el plan presentado ante el MJyDH:

La eficiencia se ha convertido hoy, sin duda, en legitimante de la actuación de los poderes públicos. La gente no puede tolerar el derroche de recursos por parte del Estado, las carencias y las urgencias son muchas como para malgastar recursos en un sector o en otro. Si bien nadie discute el papel trascendental que ocupa y debe ocupar la justicia y el destino de los recursos que le son asignados, no se puede permitir tampoco, con el pretexto de esta importancia, que se malgasten los fondos (FORES, 1999, p. 74, el resaltado es nuestro).

Limitada por la existencia de bienes escasos, **la administración pública y específicamente la justicia, debe procurar satisfacer el bien común con los recursos estrictamente necesarios para ello.** El gasto exagerado o la mala asignación de recursos implica que la sociedad esté destinando a la justicia fondos que podrían ser utilizados en otra área. De este modo la eficiencia se relaciona directamente con el bienestar social, pues permite que los recursos de un estado se asignen correctamente y en consecuencia, se ve constreñida por los valores impuestos por la sociedad y en definitiva por el bien común (FORES, 1999, p. 87, el resaltado es nuestro).

Entendiendo que la disponibilidad de bienes es escasa, el derroche o el gasto innecesario se presenta como uno de los principales problemas que atraviesa la actividad pública. El sistema de justicia, como uno de los tantos servicios del Estado, debe ajustar su funcionamiento al uso de los recursos “estrictamente necesarios”, a los fines de habilitar la utilización del excedente en otras áreas en pos del bienestar general. Es así que el “bien común” aparece aquí como el resultante de una eficiente asignación de recursos.

¹⁵⁴ La eficacia aparece en este esquema como un elemento asociado a la noción de eficiencia, partiendo de la premisa de que “la eficiencia comprende o al menos presupone la eficacia” (FORES, 1999, p. 93). En la medida en que son nociones estrechamente relacionadas, las trabajaremos de manera conjunta.

Los excesivos costos de los procesos judiciales no son el único indicador de la ineficiencia, sino también la demora en la tramitación de los casos. Se trata no solo de utilizar los recursos estrictamente necesarios, sino también realizarlos en los tiempos adecuados. Esta idea aparecía ya esbozada en “Justicia y desarrollo económico”:

Una solución *acertada*, a la que se arriba luego de un proceso excesiva e injustificadamente prolongado en el tiempo, puede no considerarse justa desde ninguna perspectiva. Así, la *celeridad* será uno de los valores básicos sobre los que habrá que trabajar (...). En otro orden de ideas, la *lentitud* del sistema de enjuiciamiento también torna *ineficiente* el sistema judicial (FORES, 1998, p. 231, cursiva en el original).

La idea de eficiencia aparece entonces asociada también a la noción de celeridad. El tiempo en que se toman las decisiones judiciales también implica un costo y esto puede desalentar a los usuarios a utilizar el servicio de justicia o invitarlos a buscar formas alternativas de resolver sus “transacciones”¹⁵⁵ (FORES, 1999, p. 91). Los tiempos de demora de los procesos judiciales aparecen en esta discursividad como uno de los problemas centrales sobre los cuales es preciso intervenir¹⁵⁶.

Como ya mencionamos, el modo en que en esta serie discursiva se propone garantizar la eficiencia de la administración de justicia es emulando el funcionamiento propio del sector privado. ¿Cuáles son los elementos sobre los que se asienta este funcionamiento? Destacaremos aquí los siguientes: a) la incorporación de técnicas de gerenciamiento; b) el estímulo a la competencia; d) la construcción de indicadores de desempeño. Analicemos cada uno de ellos.

a. La incorporación de técnicas de gerenciamiento y el énfasis en la “gestión judicial”

Uno de los primeros elementos que permitirían mejorar la eficiencia del sistema de justicia es mejorar su gestión, es decir, la coordinación de actividades, procesos y recursos para el logro de determinados fines (en este caso, como mencionábamos, para la provisión de “servicios de justicia”). Como veremos en este punto, la gestión aparece de manera intercambiable con la idea de “gerenciamiento”, es decir, se parte de la premisa de que el sistema de justicia puede ser

¹⁵⁵ El ejemplo que utilizan para referirse a la demora judicial es la decisión de alguien de alquilar o no un inmueble en función del tiempo que demandaría el juicio de desalojo.

¹⁵⁶ Como analiza Ciochini (2013), la demora judicial no es un problema nuevo en el campo de problematización de lo judicial. Hacia fines de los años sesenta este problema cobra fuerza como argumento para el reemplazo de los procedimientos escritos por los procedimientos orales. Posteriormente, se asocia a la necesidad de reformar los códigos procesales hacia modelos adversariales y a la necesidad de incorporar tecnologías procesales como el juicio abreviado. Ya entrado el nuevo milenio, la demora judicial aparece como el problema central a resolver a través de la incorporación de técnicas de gestión, como veremos en este apartado. Kostenwein (2012) también aborda la velocidad en los procesos, pero asociados en particular a la figura de flagrancia. Volveremos sobre esto en el capítulo 5.

administrado de igual forma que una organización privada. Esto aparece explicitado con mayor claridad en un documento publicado de manera posterior por el FORES llamado “La gestión del fuero comercial”:

Desde hace ya tiempo se renovó, luego de un período en que primó la opinión contraria, la convicción de que la eficacia y eficiencia en los asuntos públicos puede alcanzarse siguiendo los principios y las prácticas de los negocios privados. Los estudios administrativos recurren en forma constante a las ciencias de la organización y sus técnicas de gerenciamiento, produciéndose así una transferencia de concepciones, enfoques y tecnologías empresariales al sector público. Tratándose de organizaciones destinadas a la producción de bienes y servicios, la utilidad de este procedimiento resulta incuestionable (Marcet y del Carril, 2004, p. 3., el resaltado es nuestro)

Como vemos en la cita, la incorporación de prácticas y principios del sector privado es lo que permitiría alcanzar la eficiencia. Ya no alcanza con una reforma normativa o legislativa de los procedimientos, sino que es necesario transformar los modos de administración de los recursos – tanto financieros como humanos- y las dinámicas de funcionamiento de la organización (FORES, 1999, p. 372). Si bien en este caso el documento refiere al fuero comercial, esta narrativa es intercambiable según el fuero judicial del que se trate, ya que se trata de una reforma estructural general en términos organizacionales. En línea con el trabajo de Ciocchini (2013) es posible pensar que estas propuestas forman parte de la consolidación progresiva en el campo de la reforma judicial de un enfoque orientado a la gestión, de la mano de organizaciones como el CEJA. Los diagnósticos respecto al funcionamiento del sistema de justicia se desplazaron desde la reflexión jurídica de los actores judiciales más experimentados hacia trabajos más empíricos, enfocados en la necesidad de realizar reformas organizacionales.

¿Cuáles eran los ejes de estas reformas organizacionales en el caso del FORES? Las mejoras en la gestión estarían dadas, en principio, por tres cuestiones: la estandarización de los procesos, la reforma de las “oficinas judiciales” y la mejora en la distribución del trabajo, en función de reducir la congestión, evitar las demoras judiciales y maximizar el aprovechamiento de los recursos. Tanto la estandarización como la economización de recursos constituyen prácticas de naturaleza fuertemente gerencial, tal como analiza Brandariz (2015). Analicemos cada una de estas propuestas.

En relación al primer punto, una de las herramientas que FORES presenta como posible innovación es la implementación de las denominadas normas ISO¹⁵⁷ al sistema judicial. Las normas ISO constituyen acuerdos internacionales de estandarización –no vinculados

¹⁵⁷ Las normas ISO fueron creadas por la Organización Internacional de Estandarización (*International Standardization Organization*), institución nacida en 1947.

particularmente al sistema judicial ni legal- y tienen como objetivo constituir criterios comunes para alcanzar una mayor productividad y minimizar errores y gastos, entre otras cosas. Sus criterios iniciales fueron establecidos para el ámbito del desarrollo industrial, expandiéndose posteriormente a 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 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 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, p. 2)

La recomendación de FORES sobre la aplicación de normas ISO para la reforma del sistema judicial nos permite observar dos cuestiones. En principio, la equiparación de las organizaciones empresarias a las dependencias estatales, desatendiendo las especificidades de cada uno de estos ámbitos. En segundo lugar, la centralidad del proceso por sobre el “producto final” o el resultado. En relación a este último punto, el FORES refiere a la necesidad de adoptar un enfoque orientado a procesos” (Chayer, 2000), es decir, abandonar la lógica tradicional que piensa las organizaciones en términos de la división de tareas plasmada en el organigrama y comenzar a pensar en términos de proceso, es decir, del “conjunto diferenciado, estructurado y medible de actividades que se desarrollan en la oficina judicial con el objetivo de conseguir un resultado concreto para algún usuario del sistema de justicia (=cliente)” (Chayer, 2000, s.p.). En línea con las propuestas de la llamada “reingeniería de procesos”, de lo que se trata es de evaluar si las tareas llevadas adelante son las más eficientes desde el punto de vista de los recursos que consume (Echeverría, 2000).

Un segundo punto refiere a la necesidad de reformar la estructura de la “oficina judicial” entendida como “la estructura administrativa que sirve de soporte al órgano jurisdiccional propiamente dicho” (FORES, 1999, p. 119). El FORES otorga particular importancia al modo en que se organizan y distribuyen los recursos humanos, entendiendo que debe distinguirse la

actividad jurisdiccional propiamente dicha y las tareas administrativas, siendo que “la justicia en su faz administrativa debe adoptar sistemas empresariales de gestión y administración (FORES, 1999, p. 98). El objetivo de la reestructuración propuesta en el plan de reforma y documentos posteriores sería reducir el número de personal a cargo de las tareas administrativas, y aumentar el número de decisores. Así se refería a la cuestión Horacio Lynch en una nota publicada en La Nación en noviembre del 2000:

La actividad judicial puede ser racionalizada. En las últimas décadas se produjo un sensible cambio en los estudios jurídicos, que pasaron de una relación de cuatro asistentes por cada abogado en los sesenta a una relación casi inversa en 2000, con aplicación de la tecnología. En tanto, la Justicia continúa atada a su estructura del siglo XIX y muchos piensan que la solución es agregar empleados. Los juzgados deben ser unidades más chicas, con poco personal muy preparado (paralegales) y con fuerte apoyo de las nuevas tecnologías. Esto permitiría multiplicar a los jueces que hoy son los cuellos de botella (“A la justicia le toca responder”, La Nación, 18 de noviembre de 2000)

En la comparación con la actividad privada de los estudios jurídicos, la administración de justicia se presenta como obsoleta. El objetivo no debe ser aumentar la cantidad de recursos humanos sino por el contrario, reducir el número de personal, modificar su estructura e incorporar nuevas tecnologías. En este sentido, el FORES se presenta crítico frente a lo que considera la estructura “tradicional” de los juzgados¹⁵⁸ así como frente a la ausencia de diferenciación entre los distintos fueros, tal como se menciona en el Plan Nacional de Reforma Judicial:

En relación a la gestión jurisdiccional propiamente dicha, debe señalarse que la organización judicial tanto a nivel nacional como provincial se caracteriza por la repetición de la estructura interna, la misma dotación de recursos humanos, sin aptitudes específicas, y la misma conformación organizacional es la regla, sin importar la competencia ni la jurisdicción territorial. Además tal estructura no ha variado a lo largo de un siglo y no presenta en su desenvolvimiento tareas definidas, ni asignación de medios para cumplir objetivos. Así la producción de los distintos juzgados o unidades de producción varía sustancialmente entre diversos juzgados de un mismo fuero e incluso en los mismos juzgados a lo largo de un periodo de tiempo determinado. Nunca se ha avanzado en la conceptualización de las cadenas de producción, es decir el establecimiento de los pasos necesarios para llegar al resultado final. Ello por sí solo es suficiente para demostrar la ausencia de gestión en la actividad jurisdiccional (FORES, 1999, p. 372).

De esta manera, lo que se propone es, no solo reducir la estructura de los juzgados sino también adaptarla en función del fuero y jurisdicción a la que corresponda. En sus propias palabras, “una forma de hacer más eficaz la utilización de los recursos consiste precisamente, en adaptar

¹⁵⁸ Para el FORES, el modelo tradicional es el que se encuentra conformado de la siguiente manera: a) juez, b) secretario privado, c) secretario, d) prosecretario, e) oficial, f) escribiente, g) auxiliares.

la estructura de la unidad de producción al producto que se quiere obtener” (FORES, 1999, p. 229).

Para ello, el plan de reforma propone una serie de modelos de organización de la oficina judicial, diferenciados de acuerdo a la actividad de cada fuero y a sus “productos”. Define así un modelo “reducido”¹⁵⁹, de utilidad para juzgados de instrucción donde el juez tiene participación en la producción de la prueba y en la dirección de la investigación¹⁶⁰, en el cual se suprimiría la figura del secretario. Para el FORES, la eliminación de esta figura y la promoción de quienes ocupan estos cargos a la función de juez o fiscal, permitiría optimizar los recursos y lograr una mayor eficiencia a partir de reducir el personal de apoyo en relación a la cantidad de juzgadores (FORES, 1999, p. 123). También propone un modelo “reducido con equipo”, donde se incluye la actuación conjunta con un equipo interdisciplinario para juzgados con competencia en cuestiones de familia o menores¹⁶¹. Un tercer modelo es el de “gran oficina”, orientado a dar respuesta a los requerimientos de los juzgados de ejecución civil y/o penal donde la actuación del juez es limitada, la cual contaría con una gran cantidad de empleados formados para responder a una gran carga de trabajo repetitivo. De esta manera, el modelo de organizaciones de cada juzgado debería adaptarse a sus funciones con el objetivo de optimizar el uso de recursos.

Un tercer punto vinculado a la necesidad de hacer más eficiente el uso de los recursos a través de la gestión refiere a la necesidad de mejorar la distribución de trabajo. Para el FORES, uno de las principales causas de la ineficiencia –y en particular, de la demora judicial- es la incapacidad estructural del sistema para hacer frente al exceso de demanda, lo que deriva en una congestión del mismo. En este sentido proponen organizar el trabajo de acuerdo a la división entre casos simples y complejos, más que en las “divisiones rígidas por fuero” (FORES, 1999, p. 82). De esta manera, los casos simples estarían a cargo de un servicio de “justicia inmediata” que se diferenciarían de la “justicia común y tradicional por su inmediatez, su informalidad su celeridad y su accesibilidad” (FORES, 1999, p. 19). Este modelo de tribunal tendría competencia tanto en lo civil como en lo penal, y se caracterizaría por ser un procedimiento sencillo que no haría necesaria la representación legal y se organizaría de acuerdo a los diferentes barrios. Esto se encuentra descrito con mayor profundidad en el trabajo publicado por Germán Garavano en el año 1997, “La justicia argentina: crisis y soluciones”, una de las investigaciones que el FORES

¹⁵⁹ Este tipo de juzgado se conformaría de la siguiente manera: a) 2 pasantes (estudiantes de derecho), b) 1 jefe de despacho (escribiente), c) 1 empleado de jerarquía funcional (oficial primero) d) 1 empleado que actúe como secretario privado con cargo de oficial y se encargue de las cuestiones administrativas -estadísticas, gastos, comunicaciones-.

¹⁶⁰ En el caso de la justicia nacional y federal se mantiene la figura de juez de instrucción.

¹⁶¹ Para el FORES, estos juzgados actúan sobre situaciones sobre las cuales “se busca recomponer una situación particular que afecta a las partes o a ellas en su relación con la sociedad” (FORES, 1999, p. 121), por lo que se deberá actuar coordinadamente con especialistas en el tema que se trate.

reconoce como base para la elaboración del Plan. Allí Garavano toma como referencia las *magistrates courts* de Reino Unido y propone un modelo similar para intervenir en cuestiones administrativas, de faltas, civiles e incluso delitos correccionales. Estas cortes barriales se encontrarían conformadas por tres jueces legos designados por el Ministerio de Justicia –o el Consejo de la Magistratura-, quienes únicamente recibirían asesoría de un Secretario o ayudante letrado. De esta manera, la justicia inmediata tendría competencia sobre un gran número de casos a resolver a través de procedimientos sencillos, lo que permitiría “solucionar el problema de la repartición inequitativa del trabajo y los recursos ociosos” (Garavano, 1997, p. 57).

Los casos más complejos por otra parte se abordarían a través de la llamada “justicia común” organizada de acuerdo a los modelos de juzgado analizados previamente. Nos interesa recuperar un aspecto que, si bien no se vincula estrictamente con la gestión sino con la reforma procesal, también es mencionado en este punto. Para el FORES, la “justicia común” debe asentarse en la oralidad de los procesos, en la imposición de sistemas acusatorios en materia penal y en una creciente implementación de procedimientos abreviados –sobre este último aspecto volveremos en el apartado siguiente-. De esta manera, se dotaría de inmediatez a los procesos judiciales y se evitarían “los gastos de un juicio inútil en casos donde no se justifica” (FORES, 1999, p. 356).

La noción de mejora en la gestión judicial va a cobrar progresivamente mayor fuerza en los discursos de esta organización, plasmándose posteriormente en proyectos como “La gestión judicial al servicio de la sociedad”¹⁶². Allí el FORES brindó cooperación y asistencia técnica al gobierno de Río Negro con el objetivo de capacitar a “los empleados de las oficinas judiciales en herramientas de management aplicadas a la gestión judicial” (La gestión al servicio de la sociedad, 2004). También podemos mencionar el proyecto “Innovación en la gestión judicial” aplicado a ciertos juzgados del Fuero Comercial de la Nación durante los años 2007 y 2008. Para este proyecto se propuso como metodología el “rediseño participativo de las mejores prácticas judiciales”, una técnica cuyo objetivo era que los propios funcionarios “identifiquen focos de mejora de servicio”, no relacionada a “los contenidos técnico jurídicos, sino exclusivamente sobre los aspectos de gestión” (FORES, 2007, p. 1). Tal como afirmó una de nuestras entrevistadas, este proyecto tuvo como objetivo la aplicación de técnicas de *management* al ámbito de los juzgados:

¹⁶² El proyecto “La gestión judicial al servicio de la sociedad” fue producto de un convenio del FORES con el Tribunal Superior de Justicia de Río Negro. El proyecto piloto se realizó en Bariloche en el año 2004 y fue desarrollado en fases posteriores en Viedma (2006-2007), Cipolletti (2007-2008) y en 2008 en General Roca. Este proyecto establecía diferentes objetivos por juzgado de acuerdo al propio “autodiagnóstico”, centrando su atención principalmente en reducir los tiempos procesales. Su financiamiento estuvo a cargo del Tribunal Superior de Justicia de Río Negro, así como de IDEA y de los aportes de estudios jurídicos y empresas como Telefónica de Argentina, Repsol YPF y Petrobrás, entre otras.

Por ejemplo, tuvimos un programa de adaptación del *management* empresarial a los juzgados comerciales. Entonces se hizo una adaptación, e incluso se lograron varios jueces que pusieron sus tribunales a disposición para hacer la tarea (...) Este proyecto, así como te conté el de los juzgados comerciales, a los estudios les interesó muchísimo que los juzgados comerciales anduvieran mejor. Más rápidos, más eficaces, con los conceptos del *management*: eficacia, rendimiento, resultados. Entonces empezamos a ir a mostrar nuestros proyectos a los estudios y a las empresas también (Entrevista 1, FORES, 2017).

De esta manera, el gerencialismo y las técnicas de gestión cobran fuerza no solo en el Plan Nacional de Reforma Judicial sino también en los posteriores proyectos implementados por el FORES asumiendo el rol de capacitación, asesoría y evaluación. El objetivo de estas iniciativas es incorporar “esta forma de trabajo distinta a la que conocemos en la justicia pero que se asemeja a la de cualquier gerente de empresa que lidia con mercados competitivos” (FORES, 1999, p. 85). En el apartado siguiente, analizaremos cómo aparece la competitividad en esta discursividad.

b. “¿Qué pasaría con el Poder Judicial en un mercado libre?”. El estímulo a la competencia como eje de la reforma.

El segundo de los elementos vinculado a la eficiencia en esta discursividad refiere a la transformación de las instituciones judiciales en instituciones competitivas. El FORES considera que incentivar la competencia en relación a lo judicial permitiría mejorar el desempeño del sistema de justicia en general y de los funcionarios judiciales en particular. El carácter positivo de la competencia como resultante de la expansión de la grilla de mercado al resto de las relaciones sociales (Dallorso y Seghezzi, 2021) aparece de manera explícita en esta serie discursiva, donde se considera que la obsolescencia del sistema de justicia es producto de la falta de estímulos que trae la competencia, a diferencia de lo que sucede en el sector privado. Esto aparece con claridad en el plan de reforma de 1999:

(...) 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 incompatibles¹⁶³ con los reclamos de la sociedad. Alguien con razón se pregunta ¿qué pasaría con el PJ [Poder Judicial] en un mercado libre? (FORES, 1999, p. 4).

La falta de eficiencia de la justicia se vincula en esta argumentación con la falta de mecanismos que emulen las restricciones propias del mercado, con la falta de incentivos, premios y castigos, que hacen al sector público menos competitivo en relación al sector privado. Debido a

¹⁶³ En relación a este punto, el FORES critica el horario de funcionamiento de los tribunales y la existencia de las ferias judiciales. Propone entonces ampliar los turnos de atención y eliminar las ferias, estableciendo licencias rotativas.

que “el Estado mantiene el monopolio de los servicios legales” (FORES, 1999, p. 2), es preciso estimular la competencia como un modo de replicar las lógicas mercantiles y aumentar la eficiencia.

Un primer modo en que esto podría lograrse es a partir de estimular la “competencia de las unidades entre sí y del sistema frente a otras alternativas” (FORES, 1999, p. 100). ¿A qué refiere esto? Veamos cómo es mencionada esta cuestión:

Por lo demás, es claro que aumentará la incipiente competencia que hoy tiene la Justicia. En primer término, posiblemente comiencen a competir entre sí (el sistema nacional vs. los provinciales y las provincias entre sí), al diferenciarse los buenos de los malos sistemas y también con otros sistemas hoy llamados alternativos. Finalmente, competirán con sistemas del exterior al desdibujarse el concepto de jurisdicción. Dentro de esta competencia estarán, naturalmente, los organismos supranacionales. A medida que aumenten ese tipo de opciones, y la Justicia argentina no mejore, quedará sólo limitada a las pequeñas causas (FORES, 1999, p. 3).

En principio, para el FORES debe alentarse la competencia entre los diferentes sistemas y subsistemas de justicia provinciales. Bajo la hipótesis de que en un futuro se verá desdibujado el concepto de “jurisdicción”, esto dará lugar a que los diferentes sistemas sean elegidos como medios para la resolución de conflictos en función de su desempeño. Un desempeño que, como veremos en el apartado siguiente, será medible y comparable a través de la construcción de indicadores. Esto estimularía una mejora en cada uno de los componentes de sistema, a riesgo de quedar restringido únicamente a “pequeñas causas”.

Un segundo factor vinculado a la competencia es la generalización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como es el caso de la mediación, el arbitraje y la conciliación¹⁶⁴. El plan propone que estos mecanismos sean reglamentados para constituirse como complementos al sistema de justicia, pero propone a su vez “prever la no judicialización de tales sistemas para su funcionamiento en colegios profesionales, y organizaciones no gubernamentales (agrupaciones empresarias, bolsa de comercio, colegios, instituciones barriales, etc)”. Es decir, si bien estos métodos de resolución alternativa de conflictos funcionarán al interior del Poder Judicial –a partir, por ejemplo, de la creación de Centros de Mediación Comunitaria o la mediación penal para delitos menores- el FORES considera que deben funcionar también de manera privada, permitiendo al usuario optar por la vía deseada. Estos sistemas alternativos permitirían, no solo

¹⁶⁴ Si bien los tres constituyen métodos de resolución de conflictos que requieren la intervención de un tercero neutral, presentan algunas diferencias. En el caso de la mediación son las partes quienes encuentran la solución a partir del acompañamiento del mediador, mientras que en el caso de la conciliación es el tercero quien propone el modo de resolver la controversia. Por otra parte, en el caso particular del arbitraje es el árbitro quien define la resolución y su decisión equivale a una sentencia judicial.

descongestionar los tribunales, sino también constituirse como opciones “menos costosas y más ágiles de prevención y solución de conflicto” (FORES, 1999, p. 39), por lo que entrarían en competencia con el proceso judicial “clásico”.

Un tercer modo en el que aparece la competencia tiene que ver con la necesidad de generar estímulos para el desempeño de los funcionarios judiciales. Esta preocupación ya estaba presente en la investigación “Justicia y desarrollo económico”, donde el FORES afirmaba que al no existir una “estructura de incentivos, premios y castigos, que emule las restricciones de mercado (...) los funcionarios no tienen ningún tipo de estímulo o presión para cumplir con estándares aceptables de eficiencia, y la función se cumple para satisfacer intereses particulares” (FORES, 1998, p. 214-215). Esto daría lugar a un “comportamiento burocrático típico”, que aumentaría los niveles de ineficiencia en el sector público.

De esta manera, postulan la necesidad de establecer un orden de mérito entre quienes quieran ingresar al Poder Judicial, como un modo de “fomentar la sana competencia, y dar posibilidades a los más capaces” (FORES, 1999, p. 16). Debe generarse asimismo un sistema de sanciones y recompensas, como el otorgamiento de reconocimientos a aquellos jueces que cumplan con su función de manera adecuada, o la aplicación de sanciones por incumplimiento de responsabilidades. Otro modo de estimular una mejora en el desempeño de los funcionarios judiciales es a través de generar opciones laborales más atractivas. Tal como postular el plan de reforma, “debe estimularse una sana competencia entre las provincias para ofrecer mejores posibilidades de entrenamiento y capacitación, ofrecer mejores salarios y condiciones, y otorgar posibilidades de progreso de acuerdo al mérito” (FORES, 1999, p. 17).

La competencia aparece entonces como uno de los elementos que permitiría mejorar la eficiencia, sea a través de estimular la comparación entre los diferentes sistemas de justicia provinciales y nacional, entre éstos y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, e incluso entre los propios funcionarios del poder judicial.

c. La construcción de indicadores de desempeño y la “accountability” de la gestión pública

Un tercer elemento asociado a la idea de eficiencia en el marco de la discursividad judicial managerial refiere a la necesidad de implementar controles continuos que permitan evaluar el desempeño de la gestión. Tanto el plan de reforma como en otros documentos e investigaciones realizados en este período¹⁶⁵, aparece con énfasis la propuesta de diseñar e implementar

¹⁶⁵ Por ejemplo, el trabajo “Recopilación y análisis de información estadística sobre la justicia federal”, elaborado en el marco del Programa de Reforma del Sistema de Justicia (PROJUS) en el año 1999. También en “Indicadores de

indicadores de gestión que permitan medir la calidad y eficiencia del sistema. Para el FORES, esto permitiría tanto conocer el estado de situación en que se está y las posibilidades de cumplir con la misión de la institución (FORES, 1999, p. 199).

Para ello proponen, en principio, la producción de información estadística vinculada al funcionamiento de los diferentes juzgados. Esto implicaría la aplicación de una serie de indicadores de gestión que no refieran únicamente a la cantidad de casos ingresados y egresados del sistema, sino que permitan incorporar otros parámetros que den más precisión sobre el “producto judicial”, a los fines de poder realizar evaluaciones de funcionamiento o aplicar estándares de rendimiento (FORES, 1999, p. 203). ¿En qué consistirían estos indicadores? Además de la cantidad de casos resueltos sobre la cantidad de casos iniciados, el FORES propone abordar otras dimensiones. En relación a los procesos, sugiere abordar la celeridad y demora de los mismos y la duración media de los juicios, así como la tasa de revocación y sus causales. En lo que refiere a los recursos humanos, propone indicadores tales como las tasas de ausentismo, sus costos y causales, la carga laboral de jueces y empleados, y los costos y antigüedad del personal. A continuación, se presenta el listado de indicadores propuestos en el Plan Nacional de Reforma Judicial (1999):

desempeño judicial”, una investigación realizada por investigadores del FORES y publicada en La Ley el 18 de julio de 2000.

INDICADORES DE GESTIÓN – PLAN NACIONAL DE REFORMA JUDICIAL (1999)	
TASA DE CUMPLIMIENTO	Proporción de casos resueltos sobre casos para resolución (stock de pendientes + iniciados).
TASA DE CELERIDAD	Proporción de cantidad de días inicio-fin del proceso en cada instancia sobre cantidad de días plazo procesal inicio-fin del proceso en cada instancia.
TASA DE SENTENCIA	Proporción de sentencias definitivas sobre casos resueltos.
TASA DE REVOCACIÓN	Proporción de sentencias revocadas sobre sentencias analizadas en segunda instancia.
DURACIÓN MEDIA DE JUICIOS	Promedio de días de duración de juicios por instancia.
TASAS DE CAUSALES DE REVOCACIÓN	Proporción de causales de revocación sobre total de revocaciones. Una tasa para cada causal (interpretación arbitraria, errores en la confección de material de la sentencia, errores en los cálculos, etc.) Por fuero, por juzgado y por juez.
TASA DE NULIDAD DE SENTENCIAS	Proporción de revocación de nulidad sobre cantidad de sentencias revocadas. Por fuero, por juzgado y por juez.
TASA DE INCONDUCTAS	Proporción de jueces, conjuces y secretarios sancionados sobre total de jueces, conjuces y secretarios.
TASA DE DEMORA	Proporción de causas pendientes de resolución al fin de cada período sobre cantidad de causas totales del período (stock inicial + causas ingresadas).
INICIO EFECTIVO DE LOS PROCESOS	Cantidad de días para inicio con vistas de causas ó primeras audiencias.
TASAS DE AUSENTISMO	Proporción de horas laborables perdidas sobre horas teóricas anuales
TASAS DE CAUSALES DE AUSENTISMO	Proporción de horas laborables perdidas por tipo de causa legal de ausencia.
COSTO DEL AUSENTISMO	Horas laborables perdidas por el sistema valuadas al costo promedio de las horas laborables.
COSTO PROMEDIO DE LOS PROCESOS	Cálculo de horas laborables promedio de los procesos valuados al costo variable completo de la hora laborable (incluyendo los costos variables totales).
COSTO DE LOS ERRORES JUDICIALES	Cálculo de horas laborables insumidas por causas revocadas y anuladas valuadas al costo variable completo de la hora laborable.
CARGA LABORAL POR JUEZ	Cantidad total de causas anuales por juez.
CARGA LABORAL POR EMPLEADO	Cantidad de causas anuales dividida la cantidad de empleados de un centro de costos.
COSTO DE INCUMPLIMIENTOS HORARIOS	Cálculo en horas laborables valuadas al costo promedio de los tiempos perdidos (ingresos posteriores a horarios, salidas etc.).
COSTO SALARIAL POR JUEZ	Cálculo de total de salarios por juzgado y juez
COSTO ADMINISTRATIVO	Proporción de gastos administrativos (costos variables completos de administración incluyendo salarios de personal) sobre gastos totales.
TASA DE COSTOS ADMINISTRATIVOS	Proporción de costo salarial de personal de administración sobre costo salarial de personal estrictamente judicial.
TASA DE ADMINISTRACIÓN	Proporción de personal dedicado a la administración sobre personal dedicado a tareas estrictamente judiciales.
TASA DE RECURSOS PROPIOS	Proporción de recursos monetarios ingresados por el costo directo del servicio sobre el total de recursos.
ESTRUCTURA DE EDADES DEL PERSONAL	Para identificar el envejecimiento de la planta de personal.
ANTIGÜEDAD DE LA PLANTA DE PERSONAL	En tiempos de servicio con apertura de cargos y años restantes para jubilación. Permite planificar el egreso de recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en el Plan Nacional de Reforma Judicial (FORES, 1999).

Si bien no analizaremos aquí cada uno de los indicadores, la incorporación de la tabla permite ilustrar los variados aspectos que el Plan busca hacer medible. Como es posible observar, el énfasis en materia de producción de información está dado por la medición de los costos y

tiempos de los procesos judiciales, así como de los recursos humanos que forman parte de la administración de justicia. El cruce entre estos indicadores permitiría, para el FORES, hacer referencia a la eficiencia del sistema. A su vez, la calidad también sería pasible de ser medida a través de un indicador cualitativo, como es el caso de la tasa de revocación.

El FORES propone no solo construir indicadores, sino también una reestructuración organizacional que genere órganos abocados a esta tarea. Para ello, sugiere la creación de un centro de “Política Judicial y Control de Gestión” que contemple entre sus dependencias una “Oficina de Estadística” orientada a recopilar y procesar información, y una “Oficina de Auditoría”, que verifique el desempeño del sistema, tal como se explicita en el plan de reforma de 1999:

POLITICA JUDICIAL Y CONTROL DE GESTION			
OFICINA DE ESTADISTICA	OFICINA DE AUDITORIA	OFICINA DE SUGERENCIAS Y QUEJAS	CENTRO DE INVESTIGACIONES
Recolectar y procesar información. Capacitar personal técnico a tal fin.	Verificar la información y desempeño del sistema	Atender, recibir y dar respuesta a las sugerencias y quejas de los usuarios y miembros de la organización	Realizar investigaciones sobre política judicial. Diseñar mediciones, muestras e indicadores, y reformas al sistema en general para ser aplicados

Imagen 3.1 Propuesta de creación de Centro de Política Judicial y Control de gestión (FORES, 1999)

El funcionamiento del sistema judicial debe someterse a un proceso de auditoría y evaluación constante de manera centralizada, a los fines de realizar los ajustes necesarios en torno al alcance o no de las metas planteadas por los objetivos de gestión. Para ello es preciso la creación de este tipo de centros en cada una de las jurisdicciones. A su vez, proponen la creación de un “Centro Nacional de Política Judicial” que “efectúe un monitoreo permanente sobre el desempeño judicial de todas las jurisdicciones, mediante la realización de mediciones comparativas” (FORES, 1999, p. 10). La propuesta del FORES es que estos indicadores sean unificados en los diferentes fueros y tanto para las administraciones de justicia provinciales como para la justicia federal. De esta manera se podrían comprar los desempeños a la vez que realizar análisis de la carga laboral por fuero. También podrían auditarse aquellos juzgados “cuyos indicadores se alejen ostensiblemente de los estándares del resto de los servicios comparables (caso de un juez vs. el resto de los jueces de su fuero), sea que ese alejamiento sea positivo (mucha mayor eficacia y eficiencia) o negativo” (FORES, 1999, p. 229).

La capacidad de medir, evaluar y controlar los resultados obtenidos en cada uno de los procesos es, como analizamos al inicio de este capítulo, uno de los elementos que guían la lógica gerencial. Ahora bien, ¿cuáles son los usos de esta información? En primer lugar, se generan mecanismos de auditoría y evaluación interna, que buscan medir los niveles de eficacia y eficiencia de los aparatos administrativos y sus operadores, tal como analiza Brandariz (2015). En segundo lugar, sirven para construir una validación externa a partir de generar una imagen de eficacia en su desempeño. Recuperando el análisis de Sicardi (2018), estos mecanismos de control interno orientados a la rapidez y eficacia de las respuestas por parte del sistema de justicia podían ser presentados posteriormente a la ciudadanía y a otras agencias estatales como elementos positivos de la nueva modalidad de trabajo. Recuperando una idea de Brandariz (2015) -orientada a la justicia penal pero aplicable en este caso al sistema en su conjunto en este caso-, de lo que se trata es de evaluar los rendimientos, es decir, lo que las agencias judiciales hacen, antes que los resultados específicos y los beneficios sociales que producen.

Las propuestas de auditoría y evaluación permanente permitirían hacer visible la dinámica de funcionamiento del sistema de justicia a partir de la medición de sus resultados. Esta visibilidad se vincula, como observamos, con el objetivo de generar mecanismos de control interno que permitan comprobar de manera periódica los niveles de eficacia y eficiencia de la administración en su conjunto (Brandariz, 2015). En los próximos capítulos analizaremos cómo la necesidad de visibilizar la acción pública comienza a fundamentarse posteriormente en la necesidad de evitar las prácticas de corrupción. En este sentido, veremos cómo se consolida una lógica de transparencia y rendición de cuentas entendida como la obligación de quienes gobiernan de dar cuentas de su gestión a la sociedad civil y responder por ella (Murillo, 2007).

Concluyendo con este capítulo, recuperemos algunas ideas centrales. En primer lugar, la discursividad judicial managerial se asienta, por un lado, en la necesidad de un fortalecimiento “selectivo” del Estado, recuperando la idea de Rodríguez Garavito (2006), centrado en la protección de la propiedad privada, la seguridad de los contratos y el orden público. Se enmarca así en la línea de los discursos propuestos por los organismos internacionales de crédito en el marco de la reforma neoliberal del Estado. Como contracara, cualquier otro tipo de fortalecimiento del Estado es interpretado como “socialismo”, como es posible observar en las críticas que el FORES realiza al “intervencionismo” en materia económica.

En segundo lugar, esta serie discursiva se asienta en la equiparación del sector público y el sector privado, desatendiendo las particularidades de cada una de estas esferas. Esta equiparación permitiría entonces pensar el funcionamiento de las instituciones judiciales en la clave de la

“eficiencia”. ¿Cuáles son aquellos elementos que permitirían emular el funcionamiento del sector privado? En principio, la aplicación de técnicas de gerenciamiento a la dinámica de trabajo de los juzgados y la mejora en la “gestión judicial”. También en el estímulo a la competencia entre las diferentes administraciones de justicia, entre el proceso judicial “clásico” y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y entre los propios funcionarios judiciales. Finalmente, a través de la construcción de indicadores de desempeño que permitan “medir” el rendimiento de las diferentes unidades que componen la administración de justicia. En relación a este último punto y a modo de cierre, nos interesa recuperar las advertencias de autores como Lacey (1994) y Brandariz (2015) quienes refieren al riesgo que implica la aplicación de la racionalidad gerencial en el funcionamiento del sistema de justicia. Para los autores, el hecho de que la eficiencia se mida a través de parámetros meramente instrumentales limita la reflexión jurídica relativa al impacto de las decisiones judiciales y a la protección de derechos. Como observamos a lo largo de este capítulo, dicha reflexión se encuentra ausente en esta discursividad.

Capítulo 4. Liberalismo selectivo y fobia al Estado. La falta de independencia del Poder Judicial como problema

A mediados de la década del 2000 es posible observar una reconfiguración de los discursos del FORES en torno a la cuestión judicial. Uno de los índices de esta reconfiguración discursiva es el progresivo viraje hacia la preocupación por la independencia del Poder Judicial, la cual constituye a partir de entonces la temática central que organiza la problematización en torno a la reforma. Los diagnósticos del FORES no se van a articular ya de manera dominante alrededor de la ineficiencia en la gestión de recursos -como analizamos en el capítulo anterior-, sino en la denuncia de la existencia de condicionantes externos, que limitan y/o interfieren en el accionar del sistema judicial y que afectan, por ende, su independencia e imparcialidad. En esta argumentación, los condicionantes provienen principalmente de las gravitaciones del Poder Ejecutivo, como analizaremos en los siguientes apartados.

Uno de los hitos que nos permiten hablar de la dominancia de un nuevo entramado discursivo a inicios del nuevo milenio es el lanzamiento del Índice de Confianza en la Justicia (ICJ). Este instrumento, elaborado por el FORES entre los años 2005 y 2010, tenía como objetivo “medir” la opinión pública en relación al funcionamiento del sistema judicial. Como veremos en el desarrollo de este capítulo, el modo en que en los enunciados de esta organización es definida la “confianza en la justicia” se anuda con la independencia judicial, en una cadena de causalidades en la cual la desconfianza estaría dada por la interferencia del poder político en las decisiones judiciales. Por el contrario, el documento que nos permite hablar del declive de esta dominancia discursiva es la “Agenda Anotada de la Justicia Argentina 2015-2020”, publicada en el año 2014, donde el énfasis se desplazará progresivamente hacia la preocupación securitaria, tal como analizaremos en el capítulo siguiente.

El objetivo del presente capítulo es entonces describir el modo en que la independencia judicial -o, mejor dicho, la “falta de”- se constituye progresivamente como el objeto privilegiado de esta serie discursiva judicial a la que denominamos liberal selectiva¹⁶⁶. Por un lado, analizaremos el modo en que emerge esta configuración y cómo allí se despliega una cierta forma de concebir la estatalidad y lo público, asentada en una actitud de desconfianza constante o, en palabras de Foucault (2007), una fuerte fobia al Estado. Como veremos más adelante, esta fobia se sostiene en la idea de que el Estado es potencialmente expansivo y capaz de atentar contra las

¹⁶⁶ No desconocemos el uso de la apelación “liberal” en relación a la tradición que reafirma la defensa de las garantías constitucionales en el marco de la violencia estatal. Sin embargo, como veremos a lo largo de este capítulo, la apelación a lo liberal en este caso se asienta más en la crítica al Estado y a la política, antes que a la defensa de los derechos humanos y garantías.

libertades individuales, en línea con ciertos postulados del liberalismo político clásico. Sin embargo, este liberalismo es “selectivo” en la medida en que desplaza esta actitud de desconfianza únicamente hacia ciertos poderes del Estado: el Ejecutivo y el Legislativo. El Poder Judicial sería entonces el ámbito de la neutralidad y la imparcialidad, siempre en riesgo de ser avasallado en su independencia por estas instancias.

Por otro lado, un segundo emergente que caracteriza a esta discursividad es el rechazo a los elementos político-partidarios. Si, siguiendo nuestro argumento, la fobia a la estatalidad por parte del FORES se centra en la crítica al Poder Ejecutivo -y en menor medida al Legislativo-, este cuestionamiento tendrá como uno de sus interlocutores principales al partido político a cargo del Ejecutivo nacional: el Frente para la Victoria (FPV)¹⁶⁷. Para el FORES la independencia judicial se vería amenazada por el kirchnerismo como fuerza política oficialista y es con sus referentes con quien construye un campo de adversidad específico.

Antes de comenzar, detengámonos en algunos trazos genealógicos vinculados a esta discursividad, en particular, en relación al vínculo entre el Poder Judicial y la fuerza política a cargo del Poder Ejecutivo, el kirchnerismo. Para el abordaje de este capítulo, utilizamos los siguientes documentos: a) gacetillas de prensa publicadas en la página web del FORES, b) notas publicadas por miembros del FORES en medios de comunicación, c) la publicación “Ética judicial y sociedad civil”, d) versiones taquigráficas de sesiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Senadores de la Nación, e) publicaciones en redes sociales.

i. Poder Judicial y kirchnerismo

¿Cuál es el escenario de emergencia de los enunciados vinculados con la independencia judicial? En principio, es necesario referir al triunfo de Néstor Kirchner, candidato de la coalición Frente Para la Victoria, durante las elecciones presidenciales del año 2003. Esto dio inicio a la configuración de un nuevo ciclo económico y político, que algunos autores coinciden en denominar “posneoliberalismo” (Ceceña, 2008; Dallorso & Seghezso, 2017; Sader, 2008). El prefijo “pos” remite a que estos gobiernos implicaron -con múltiples tensiones que no son objeto

¹⁶⁷ El Frente para la Victoria es una coalición política creada en el año 2003. Aunque el Frente no estuvo integrado siempre por las mismas fuerzas, su base mayoritaria lo constituye el Partido Justicialista en conjunto con otras agrupaciones políticas como el Partido Humanista, el Frente Grande, el Partido Comunista de la Argentina (Congreso Extraordinario), así como dirigentes alejados de la Unión Cívica Radical (conocidos como “radicales K”) (Lafuente et al., 2015). Su candidato a presidente durante el año 2003 fue Néstor Kirchner, quien ganó la elección luego de la renuncia al ballottage de su opositor, Carlos S. Menem.

de esta tesis¹⁶⁸ - un desplazamiento en las políticas de exclusión en materia de seguridad social, desempleo y flexibilización laboral que tuvieron lugar durante el período neoliberal (Dallorso & Seghezzo, 2017).

El rol de la justicia constituyó un eje de controversia central durante este período, en principio durante el gobierno de Néstor Kirchner¹⁶⁹ (2003-2007), pero fundamentalmente durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner¹⁷⁰ (2007-2011 y 2011-2015), su sucesora e integrante de la misma fuerza política. Durante estos años fueron impulsadas una serie de medidas vinculadas con el Poder Judicial como la reforma del Consejo de la Magistratura, el debate por el número de miembros de la CSJN, o el proyecto conocido bajo el nombre de “democratización de la justicia”. Algunas de estas propuestas que abordaremos a lo largo del capítulo recibieron cuestionamientos por parte de organizaciones de la sociedad civil –incluido el FORES–, así como de asociaciones profesionales de magistrados y funcionarios judiciales, por ejemplo, el Colegio Público de Abogados, el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y la Asociación de Magistrados, y referentes políticos de la oposición, como es el caso de Elisa Carrió, Mauricio Macri y Ricardo Alfonsín, entre otros. Esto se expresó a su vez en diversas medidas de protesta – como movilizaciones, “abrazos simbólicos” al Palacio de Justicia, e incluso la instalación de una “carpa blanca” frente al Congreso–, bajo la consigna de bregar por una “justicia independiente”¹⁷¹.

¹⁶⁸ El término posneoliberalismo ha sido acuñado por intelectuales como Emir Sader (2008) y Atilio Borón (2003) para referirse a una serie de gobiernos latinoamericanos nacidos en oposición al modelo neoliberal previo y de carácter “progresista”. Es el caso de Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Lula Da Silva y Dilma Rouseff en Brasil, Rafael Correa en Ecuador, Tábare Vázquez y José Mujica en Uruguay, y Néstor y Cristina Kirchner en Argentina. Otros autores, como Stolowicz (2011) y Dávalos (2014), discuten el término “posneoliberal” en tanto consideran que, si bien implementaron políticas más inclusivas y con mayor sensibilidad social, el retorno del Estado a la economía no deriva de estos gobiernos progresistas, sino que se inscribe como parte de la dinámica de acumulación del capitalismo. No obstante, nos interesa recuperar aquí aquellos elementos discursivos que marcan una ruptura con los gobiernos neoliberales previos y con la restauración neoliberal posterior.

¹⁶⁹ Néstor Kirchner (1950-2010) se desempeñó como gobernador de la provincia de Santa Cruz (1991-2003), diputado nacional por la provincia de Buenos Aires (2009-2010) y presidente de la Nación (2003-2007) como parte de la lista del Frente para la Victoria.

¹⁷⁰ Cristina Fernández de Kirchner (1953) fue senadora nacional por Santa Cruz (2001-2005) y por la provincia de Buenos Aires (2017-2019), y presidenta de la Nación (2007-2015) como parte del Frente para la Victoria. Actualmente se desempeña como vicepresidenta de la Nación desde el año 2019 como parte del Frente de Todos, una coalición conformada por el Partido Justicialista, el Frente Renovador, el Movimiento Evita y el Partido Solidario, entre otros.

¹⁷¹ A modo de ejemplo, podríamos mencionar las siguientes movilizaciones y convocatorias:

- 15/02/2006 - Abrazo simbólico al Palacio de Justicia contra la Reforma del Consejo de la Magistratura convocada por el Colegio de Abogados, bajo el slogan "Por un Poder Judicial independiente. Defender las instituciones es tarea de todos". ("Abogados marchan contra la reforma del Consejo", La Nación, 15 de febrero de 2006).
- 19/06/2014 - Movilización en rechazo al juicio político a Campagnoli. Participaron agrupaciones como la Asociación Será Justicia, la Unión de Empleados Judiciales de la Nación, y dirigentes opositores como Elisa Carrió, Patricia Bullrich, Mario Negri, Graciela Ocaña y Alfredo De Angelis ("Fuerte movilización en rechazo al juicio político a Campagnoli", La Nación, 19 de junio de 2014).
- 13/05/2015 - Movilización en apoyo a Carlos Fayt ante el cuestionamiento del gobierno respecto a si seguía siendo apto para continuar en el cargo de Juez de la CSJN debido a su avanzada edad. Convocada por la Agrupación Abogados Pluralistas, la Asociación Será Justicia, la Asociación de Magistrados y el Foro de Abogados ("Fuerte rechazo de abogados a la ofensiva del Gobierno durante una marcha en Tribunales", La Nación, 14 de mayo de 2015).

El vínculo entre kirchnerismo y Poder Judicial ha sido abordado por Sarrabayrouse Oliveira (2015), quien ha analizado en particular la iniciativa de “democratización de la justicia”, un paquete de leyes enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional que analizaremos más adelante en este capítulo. Para la autora, algunos de los temas de controversia que cobran fuerza durante este período remiten a debates ya planteados desde hace largo tiempo entre sectores pertenecientes al campo de la justicia. Sin embargo, es interesante notar cómo este proyecto brindó el escenario para poner este problema en la agenda pública, adquiriendo no sólo mayor visibilidad sino también mayor alcance y difusión por fuera de los circuitos especializados vinculados con el sector judicial.

Esto también fue objeto de los trabajos de Gindin (2021a, 2021b), quien analiza los discursos de Cristina Fernández de Kirchner en relación a las controversias que tuvieron lugar con el Poder Judicial. Si bien ya existían tensiones al menos desde el año 2013, la autora identifica como punto de inflexión en 2015, año de la muerte del fiscal Alberto Nisman. Si bien también volveremos sobre este hecho más adelante, nos interesa destacar que la muerte de este funcionario dio lugar a una serie de estrategias mediáticas que culpaban de manera progresiva al gobierno nacional por el ocultamiento de pruebas, y detrás de la cual se alineaba todo el arco opositor. En este marco, la entonces presidenta comenzó a referirse al Poder Judicial como “partido judicial” lo que implicó, por un lado, asignarle un accionar faccioso, por ende, no independiente. Por el otro, estableciendo un manto desconfianza respecto a su funcionamiento y al no respeto a la división de poderes (Gindin, 2021a, p. 67).

Como es posible observar, la cuestión judicial cobró particular fuerza en los debates públicos, en el marco de los intercambios entre el Poder Ejecutivo y funcionarios y entidades judiciales. Habiendo trazado estos sucesos, analicemos ahora como emerge este fenómeno en los discursos del FORES respecto a la independencia judicial.

ii. El Estado como desborde. La crítica al Poder Ejecutivo en los discursos del FORES

Como mencionamos, la independencia judicial emerge como el eje de esta discursividad judicial. ¿Qué implica la apelación a la independencia judicial? Si, en su apelación de uso común, la noción de independencia remite a la ausencia de condicionantes, subordinaciones y restricciones

▪ 7/07/2015 - Manifestación frente a Tribunales bajo la consigna de “defender la República y bregar por una Justicia independiente”. Convocada por la convocaron la Asociación de Magistrados de la Justicia Nacional y la Federación Argentina de Colegios de Abogados. Asistieron dirigentes opositores como Laura Alonso, Patricia Bullrich, Malena Galmarini y Mario Negri (“Una convocatoria que reunió al arco opositor, jueces y vecinos”, La Nación, 8 de julio de 2015).

que limiten o modifiquen el accionar de un sujeto o institución, es posible pensar que en este caso refiere a la necesidad de garantizar que las decisiones de las y los magistrados/as se desplieguen sin limitantes ni obstrucciones. ¿Cuáles serían esos limitantes? No es nuestra intención reconstruir los debates que se han dado en torno a estos interrogantes de manera general¹⁷², sino indagar los modos en que el FORES define aquello que se opone al “libre” funcionamiento de la justicia. Tal como analizaremos a lo largo de este apartado, una de las características que asume la pregunta por la independencia en esta serie discursiva se vincula con una actitud de desconfianza constante frente al Estado y su potencial “expansivo.”

Antes de comenzar el análisis, nos interesa señalar dos cuestiones vinculadas al modo de conceptualizar la estatalidad en esta serie discursiva. En primer lugar, encontramos ciertas afinidades en relación a este punto entre los discursos del FORES y ciertos postulados del liberalismo político clásico. Recuperando las reflexiones de Michel Foucault en torno a la racionalidad política liberal¹⁷³, una de las ideas centrales que guía estos postulados se vincula con la noción de la estatalidad definida a partir de la amenaza constante de desborde:

(...) la idea de que el Estado posee en sí mismo y en virtud de su propio dinamismo una especie de poder de expansión, una tendencia intrínseca a crecer, un imperialismo endógeno que lo empuja sin cesar a ganar en superficie, en extensión, en profundidad, en detalle, a tal punto y tan bien que llegaría a hacerse cargo por completo de lo que para él constituye a la vez su otro, su exterior, su blanco y su objeto, a saber, la sociedad civil (Foucault, 2007, p. 219)

¹⁷² En el ámbito jurídico y de las ciencias sociales la noción de independencia ha sido objeto de múltiples discusiones. Tal como reconstruyen Linares (2004) y Ansolabehere (2007), existen dificultades para delimitar la definición y el alcance de la independencia judicial. Nociones como “imparcialidad”, “autonomía”, “neutralidad” aparecen ligadas a este concepto, pero no existen consensos respecto a cuáles son sus atributos específicos. Linares (2004) por su parte ensaya su propia definición, y se refiere a la independencia judicial a partir de una dimensión positiva, como la capacidad de los jueces de resolver un caso basados en las fuentes del derecho, y de su dimensión negativa, es decir, que esas decisiones sean tomadas sin fuentes de coerción, injerencia o lealtad que las obstaculicen como es el caso, por ejemplo, del gobierno, los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales u órganos no jurisdiccionales del sistema de justicia, entre otros. Si bien, siguiendo la crítica realizada por Ansolabehere, esta afirmación llevada al extremo sería irreal en tanto las decisiones judiciales no se realizan en el marco de un “aislamiento total”, nos interesa recuperar la amplitud de esta definición y de las diferentes fuentes de coerción que pueden obstaculizar el funcionamiento de lo judicial.

¹⁷³ Estas reflexiones fueron abordadas en el curso dictado en el *Collège de France* en el año 1979, publicado posteriormente bajo el nombre “Nacimiento de la biopolítica” (2007). En dicho curso, Foucault se propone describir cómo el liberalismo emerge como un nuevo arte de gobernar durante el siglo XVIII, bajo la premisa principal de “limitar desde adentro el ejercicio del poder de gobernar” (Foucault, 2007, p. 43). A partir del análisis de los diferentes modos en que la racionalidad política liberal se ha desplegado -en la forma del liberalismo clásico, del “ordoliberalismo” (neoliberalismo alemán) y del “anarcoliberalismo” (neoliberalismo norteamericano)-, el filósofo francés demarca sus características y diferencias con la racionalidad de gobierno que primaba desde el siglo XVI. La razón de Estado. Si esta última proponía al Estado como principio y fin de gobierno, y partía de la necesidad de perfeccionar su funcionamiento, aumentar su potencia, desplegar sus fuerzas (Castro, 2010, p. 116), la gubernamentalidad liberal, por el contrario, se propuso establecer principios limitativos de la acción del Estado (Seghezzeo, 2013, p. 160).

El Estado es caracterizado entonces a partir de una actitud de desconfianza permanente en relación a su presunta expansión indefinida. Aparece entonces “como un ámbito de potencial ausencia de libertad, constituido por la coerción, la dominación, el despotismo, la arbitrariedad” (Seghezzi, 2013, p. 162). Y esto implica, no sólo que el Estado es siempre objeto de limitación, sino que también se constituye como la principal y única fuente de poder que atenta contra la libertad individual. Esto construye un particular campo de antagonismo donde la oposición es siempre hacia el Estado y cuyo efecto es, a su vez, obturar la reflexión en torno a otros agenciamientos y a su capacidad de limitar el campo de acción posible de los otros. Es posible pensar, retomando nuestra conceptualización de autoridades de gobierno, en organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, grupos económicos, entre otros.

En segundo lugar, la cuestión de la estatalidad emerge también en el modo en que el FORES legitima su discursividad en este período. Tal como analizamos en el capítulo 1, la sociedad civil se ha constituido progresivamente como una esfera autónoma diferente del Estado. Con una fuerte influencia de los organismos internacionales de crédito durante la década del noventa, esta invocación ha ido de la mano de una creciente deslegitimación de lo político-estatal y de una reafirmación de la sociedad civil como la esfera que responde al “bien común”. Esta misma argumentación es la que utiliza el FORES para criticar las prácticas estatales y las propuestas de reforma judicial, en el marco de su pertenencia a la sociedad civil. Veamos como aparece esto en “Ética judicial y sociedad civil”¹⁷⁴, una investigación financiada en el año 2008 por la Fundación Konrad Adenauer:

El surgimiento de la sociedad civil, como un **contrapeso al poder estatal**, es, en parte, consecuencia del descrédito que vienen sufriendo la política y los gobernantes. Los partidos políticos, entidades que originariamente tienen como función unir a las tendencias ideológicas para alcanzar posiciones gubernamentales, han perdido legitimidad y confianza de los representados (Chayer, 2008, p. 20, el resaltado es nuestro)

Para el FORES la sociedad civil emerge como un espacio de representación cuya fuerza se contrapone al Estado, y es de esta oposición y del descrédito de los partidos políticos y funcionarios de donde deriva su legitimidad. Sin embargo, y recuperando los trabajos de Lechner (1994), De Piero (2005) y Murillo (2008), esta oposición no es algo nuevo ni se deriva de un mal funcionamiento de lo estatal, sino que constituye una característica propia del liberalismo político y, en particular, del modo neoliberal de pensar la sociedad civil.

¹⁷⁴ La publicación estuvo a cargo de Héctor Chayer, director de Proyectos de FORES.

¿Por qué nos interesa recuperar las apelaciones del FORES a la estatalidad? Como veremos a continuación, el modo en que es problematizada la cuestión judicial no se centra aquí tanto en el funcionamiento intrínseco del sistema de justicia, sino en el modo en que éste se ve amenazado por el resto de los poderes del Estado. Aquí es donde el significante “independencia judicial” cobra particular importancia en los discursos del FORES, en tanto refiere, por un lado, a una valoración positiva del Poder Judicial como potencial límite a la estatalidad, al tiempo que funda, por el otro, un campo de adversidad con el resto de los poderes. La independencia judicial aparece entonces como un valor que justifica la necesidad de contener el avance estatal. Analicemos cómo esto emerge a partir de dos apelaciones recurrentes en esta serie discursiva: la división de poderes y la “confianza” en la justicia.

a. Poder Judicial como “contrapoder”. República y división de poderes

Uno de los primeros modos en que la independencia judicial emerge se asienta en la apelación frecuente por parte del FORES en relación al “control” y “equilibrio” entre los diferentes poderes del Estado. En el marco del sistema republicano de gobierno que establece la Constitución Nacional Argentina en su artículo N°1, el principio clásico de división de poderes sería el primer mecanismo legal de limitación del Estado, y la garantía estaría dada por la independencia del Poder Judicial. Veamos cómo aparece en la nota de opinión publicada en un portal de noticias web:

Según este sistema los guardianes de la constitución, de los derechos y deberes de todos los ciudadanos, son los jueces organizados en uno de los poderes del estado, el Poder Judicial. Es por eso que **es vital para su funcionamiento la independencia** de éste respecto de los otros poderes del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo. (...) La separación de los poderes del estado, su control y equilibrio son características de una república, y por lo tanto la independencia del Poder Judicial también lo es. La independencia del Poder Judicial, de todos los magistrados y funcionarios que lo integran, **es una forma de garantizar la justicia, la transparencia, el cumplimiento de las normas, y de nuestra Constitución**, que nos guía como sociedad organizada (“Advierten sobre la importancia de la independencia judicial”, IProfesional, 16 de abril de 2008, el resaltado es original).

La separación, control y equilibrio entre los diferentes poderes es aquello que permitiría el funcionamiento de la “sociedad organizada” y el garante de ello sería el Poder Judicial. Esto implica, por un lado, que el sistema jurídico es el primer límite al funcionamiento del Estado, uno de los elementos centrales planteados por el liberalismo tal como reconstruye Foucault¹⁷⁵. Por el

¹⁷⁵ Tal como analiza Foucault en “Nacimiento de la biopolítica”, el primero de los mecanismos de limitación estatal propuestos por el liberalismo fue el Estado de Derecho -noción surgida a fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX en la teoría política y en la teoría del derecho alemán-, el cual implicaba principalmente que los actos de poder público no tienen valor si no actúan en el marco de aquellas leyes que los limitan de antemano, lo cual anulaba la posibilidad de que sea la voluntad del soberano el principio y el origen de su valor coercitivo. El segundo mecanismo de limitación

otro, el Poder Judicial –y los jueces en particular- adquieren un rol central en esta cartografía siendo los “guardianes” del Estado de Derecho. En este sentido, se postula la independencia judicial como una característica equiparable al buen funcionamiento de la “república”. En el otro extremo, “atacar” la independencia judicial es oponerse al sistema republicano.

La separación de poderes se presenta como un límite necesario a la actividad estatal siempre expuesta al riesgo del “exceso”, fundamentalmente vinculado al Poder Ejecutivo. Si bien analizaremos este elemento con profundidad en el apartado siguiente, nos interesa destacar cómo este modo de pensar los poderes del Estado establece jerarquías y valoraciones entre los mismos, a la vez que les asigna roles diferenciados. Observemos cómo se presenta esto en el comunicado publicado en el año 2010 en su página web, bajo el título “Ante un nuevo ataque a la independencia judicial”:

Este sistema de separación de poderes, es consecuencia de una larga lucha de la humanidad para **evitar los excesos de poder** y es la esencia del constitucionalismo: junto con los derechos individuales y humanos, se arma un sistema de división de poderes para evitar la **supremacía del poder público por parte de los gobernantes que han sido elegidos** en cada momento. Además de preservar los derechos individuales, se busca también **controlar los excesos** que pueda cometer el gobierno en su rol de administrador de patrimonio de la Nación. (“Ante un nuevo ataque a la independencia judicial”, 12 de enero de 2010, el resaltado es original).

El modo en que el FORES construye la división de poderes como límite y garantía de los derechos individuales identifica como riesgo central el mal desempeño y excesos por parte de los gobernantes electos. Esto nos permite analizar un primer emergente, en relación al modo en que se expresa el anudamiento entre división de poderes-independencia judicial. Por un lado, el Poder Judicial es caracterizado a partir de su rol pasivo, como pasible de ser amenazado por la expansión indefinida del resto de los poderes. Por el otro y en un sentido inverso, las intervenciones que ese mismo Poder Judicial puede realizar sobre los poderes Ejecutivo y Legislativo, son descritas en tanto límites y garantía de las normas de convivencia, tal como afirman los representantes del FORES en el documento elaborado para el “Global Corruption Report”¹⁷⁶ del año 2007: “es necesario que el propio Poder Judicial, como tal, tenga -institucionalmente- ‘independencia real’,

de la acción del Estado fue la economía política, es decir, “una regulación intrínseca que ‘deje hacer’ a la economía y ‘no deje hacer’ al Estado (Seghezzi, 2013, p.161). La emergencia de la economía política, no implicó la desaparición del derecho, sino a un desplazamiento del problema central del derecho público planteado durante el siglo XVII y XVIII: el problema no era ya fundar las condiciones en las cuales el soberano es legítimo, sino la limitación jurídica de un ejercicio del poder público (Foucault, 2007, p.58). Recapitulando: sea a través del Estado de Derecho o a través de la economía política, uno de los problemas centrales del liberalismo en sus diferentes modulaciones, ha sido cómo establecer límites jurídicos a la acción del Estado.

¹⁷⁶ El “Global Corruption Report” es un documento elaborado por *Transparency International* (TI), una organización con funcionamiento a nivel global fundada en 1993, cuya misión es “acabar con la corrupción y promover la transparencia, la *accountability* y la integridad a todos los niveles y en todos los sectores de la sociedad” (Transparency International, s.f., la traducción es propia).

funcional, y operativa, respecto de los otros dos Poderes del Estado con relación a los cuales el Poder Judicial actúa como una suerte de ‘contrapoder’” (Cárdenas y Chayer, 2007).

Ahora bien, encontramos aquí cambios en el modo en que es pensada la estatalidad y el rol del Poder Judicial en relación a la serie discursiva previa. Tal como analizábamos en el capítulo anterior, la discursividad del FORES durante la década del noventa giraba en torno al modo en que el Poder Judicial administraba sus recursos, siendo criticado de manera recurrente por su gasto excesivo e ineficiencia. Así planteado el problema, el Poder Judicial era parte de esa estatalidad ineficiente sobre la que era necesario intervenir. Por el contrario, en esta nueva serie discursiva, es el sistema de justicia el que debe limitar los excesos del Estado, entendidos como abusos de poder principalmente por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo. El Poder Judicial se presenta entonces de manera oscilante a lo largo de las diferentes series discursivas, siendo identificado como parte de problema de la estatalidad o, de manera contraria, como aquello que establece un freno al Estado.

La particularidad del Poder Judicial en esta discursividad entonces, radicaría en su capacidad de funcionar como contrapoder, como freno y contención frente al resto de los poderes. De esta manera, se contraponen el límite, la legalidad, el control a lo que aparecería como exceso, arbitrariedad, desborde. Una de las implicancias de este modo de construir el problema es que obtura la pregunta por el problema inverso, es decir, qué es lo que sucede con aquellas decisiones judiciales que intervienen en el funcionamiento de los otros poderes como, por ejemplo, el denominado *lawfare*¹⁷⁷. Y como ya hemos mencionado en los capítulos anteriores, las discursividades se configuran también en función de sus omisiones.

b. La (des)confianza judicial. El Índice de Confianza en la Justicia

Retomando la temática central de esta serie discursiva es posible observar que la independencia judicial aparece frecuentemente anudada a un segundo elemento: la “confianza en la justicia”. La falta de independencia de los funcionarios judiciales impactaría en el modo en que la opinión pública valora el sistema de justicia y su rol en la resolución de conflictos. De acuerdo al FORES, la desconfianza en las instituciones judiciales se asentaría, no solo en la ineficiencia en la resolución de conflictos –tal como analizamos en el capítulo anterior–, sino también en su falta de imparcialidad e independencia, producto de las intervenciones del Poder Ejecutivo. ¿Cómo

¹⁷⁷ El *lawfare* o “guerra jurídica” refiere al uso indebido de herramientas jurídicas para la persecución política o la aplicación de la ley para atacar a un adversario político por la vía judicial (Vollenweider y Romano, 2017; Romano, 2020). Se utilizan como ejemplos de este fenómeno la causa judicial *Lava Jato* en Brasil, o la persecución judicial llevada adelante desde 2017 por iniciativa del presidente Lenin Moreno contra Rafael Correa y funcionarios vinculados a él en Ecuador.

define el FORES la “confianza judicial”? Para acercarnos a esta definición, volveremos sobre el ya mencionado Índice de Confianza en la Justicia (ICJ).

En el año 2005 el FORES, en conjunto con la Fundación Libertad y la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella, lanzó el ICJ, cuyo objetivo era “medir la evolución pública respecto de la administración de justicia en Argentina” (FORES, Fundación Libertad y Universidad Torcuato Di Tella, 2005a). Realizada en base a una serie de mediciones anuales¹⁷⁸, el ICJ indagaba por un lado, las percepciones de la población en relación al sistema judicial, vinculadas con la imparcialidad, eficacia y honestidad. Por el otro, una dimensión conductual en función del posible comportamiento de los encuestados frente a un problema que haga necesario el acceso a la justicia. De esta manera, el proyecto se presentó como un instrumento para que las y los “usuarios directos” de la justicia evalúen sus servicios y como una herramienta que permitiría a “los ciudadanos controlar indirectamente la actuación de los gobiernos” (FORES, Fundación Libertad y Universidad Torcuato Di Tella, 2005b).

Los resultados de estas indagaciones eran difundidos a través de gacetillas periódicas que, a su vez, tenían repercusión en medios nacionales, principalmente en la prensa gráfica¹⁷⁹. En ellos, se presentaban los resultados generales de las mediciones, así como su desagregación a partir de diferentes variables: edad, género, nivel de instrucción y lugar de residencia. Así, por ejemplo, aparecería en el año 2011 en la sección de “Información General” del Diario La Nación:

¹⁷⁸ El ICJ era calculado en base a una encuesta telefónica realizada a mayores de 18 años residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Rosario y Gran Tucumán. Se realizaban tres mediciones anuales, y el tamaño total de la muestra era de 800 casos distribuidos por cuotas de sexo y edad. A mediados de 2008 el tamaño de la muestra se amplió a 1000 casos y se incorporaron otras localidades como La Plata, Mar del Plata, San Rafael, Olavarría, entre otras.

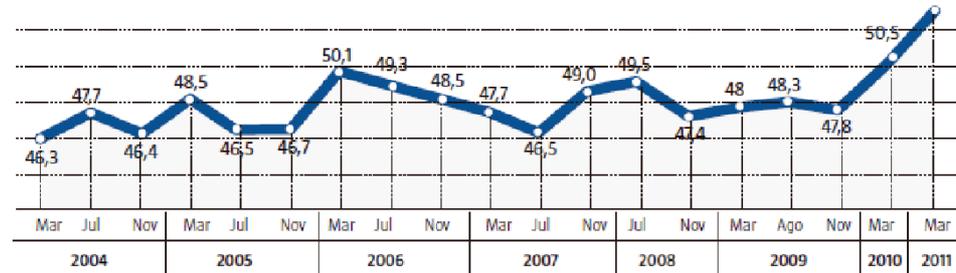
¹⁷⁹ Podemos mencionar a modo de ejemplo las siguientes notas:

- “Escasa confianza en la Justicia” (12 de agosto de 2006). *Clarín* https://www.clarin.com/opinion/escasa-confianza-justicia_0_rkyewxNJCFI.html (consultado el 6 de enero de 2021)
- “Una justicia con escasa credibilidad” (24 de agosto de 2009). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/una-justicia-con-escasa-credibilidad-nid1165995> (consultado el 6 de enero de 2021)
- “Bajó el índice de confianza de la sociedad en la Justicia” (1 de abril de 2009). Infobae. <https://www.infobae.com/2009/04/01/439833-bajo-el-indice-confianza-la-sociedad-la-justicia/> (consultado el 6 de enero de 2021)
- “El Índice de Confianza en la Justicia, en picada” (28 de julio de 2007). *Diario 26*. <https://www.diario26.com/45734-el-indice-de-confianza-en-la-justicia-en-picada> (consultado el 6 de enero de 2021)
- “Surge un índice de confianza en la justicia” (13 de abril de 2007). *Mercado*. <https://mercado.com.ar/economia-y-politica/surge-un-indice-de-confianza-en-la-justicia/> (consultado el 6 de enero de 2021)

DIFUNDIERON EL INDICE FORES

Evolución del Índice de Confianza en la Justicia (ICJ)

Se mide a partir de una encuesta a 800 personas en todo el país



Fuente: Universidad Torcuato Di Tella, Fores Foro de estudios sobre la Administración de Justicia, y la Fundación Libertad

LA NACION

Los argentinos no creen mucho en la Justicia, pero acudirían a ella

Según un estudio, creció la confianza, pero aún se duda de su imparcialidad

Imagen 4.1 “Los argentinos no creen mucho en la Justicia, pero acudirían a ella” (La Nación, 27 de abril de 2011)

Tal como analizábamos en el Capítulo I, la producción de instrumentos de medición –como es el caso del ICJ- funciona como un vector de legitimación que aporta validez a los diagnósticos y propuestas de las usinas de pensamiento, a la vez que construye consensos respecto a su modo específico de problematización. La producción de datos, en este caso a través de la modalidad de encuestas, habilitó el acoplamiento de la confianza como parte de la cuestión judicial en la discursividad del FORES. La difusión de esta información permitió, a su vez, legitimar su posicionamiento público respecto a la situación del sistema de justicia.

Ahora bien, como es posible observar en el gráfico publicado en el diario Clarín, existen variaciones en la evolución del índice a lo largo de las diferentes mediciones. Sin embargo, los resultados del relevamiento fueron frecuentemente presentados por el FORES en términos desfavorables, con cifras descritas frecuentemente como “alarmantes” y “preocupantes”. Para la organización, las mediciones daban cuenta no sólo una escasa confianza en la justicia sino también un fuerte deterioro institucional, tal como aparecía en sus gacetillas de prensa:

Está claro que aunque los individuos estarían dispuestos a recurrir a la Justicia por un problema de familia, un cheque no cobrado o un despido laboral no indemnizado, para ellos la imagen de la Justicia como institución está seriamente deteriorada (“El 89% de los jóvenes no cree en la honestidad de la Justicia”, 31 de marzo de 2006).

Según nuestro Índice de Confianza en la Justicia, que medimos con la Universidad DI Tella y la Fundación Libertad, uno de cada tres encuestados ya no lleva su caso a la Justicia porque no confía en ella. La justicia por mano propia o la frustración son las vías que el Estado está dejando abiertas para el ciudadano (“Preocupación por el futuro de la justicia argentina”, 2 de junio de 2009).

Hay mucho por mejorar y resolver. La sociedad civil está pidiendo a gritos mayor seguridad física y jurídica, y el Poder Judicial tiene parte de la responsabilidad para lograrlo (...) Es importante revertir la alta desconfianza en lo que hace a la honestidad, eficiencia e imparcialidad de la Justicia (“Sube la confianza de la sociedad en la Justicia”, 31 de marzo de 2009).

La interpretación de las alzas y bajas en las mediciones daba lugar a la construcción de una imagen del sistema de justicia como una “institución seriamente deteriorada” e incapaz de resolver conflictos, la cual dejaba la vía abierta a la frustración o a la llamada “justicia por mano propia”. La actividad estatal aparece entonces como objeto de sospecha, entendiendo que el Poder Judicial tiene parte de esa responsabilidad. Sin embargo, y retomando el eje de este capítulo, es interesante observar que lo que esta usina de pensamiento describe como un deterioro de las instituciones judiciales, se asocia en estos enunciados con la relación con el resto de los poderes del Estado, y en particular, con el Poder Ejecutivo. La independencia judicial, o su falta, aparece en estos discursos como el modo en que se expresa este problema:

Nos preocupa el deterioro de todas las instituciones en general y los ataques a la independencia judicial por parte de otros poderes del Estado. Todo esto desgasta la imagen que la Justicia refleja en el espejo de la opinión pública (“Baja la confianza en la Justicia”, 27 de noviembre de 2008).

El voto de confianza del ciudadano es una condición muy importante para que la Justicia pueda progresar (...) La inseguridad, los ataques a la independencia judicial y las sospechas sobre la gestión de algunos magistrados no ayudan. Pero eso no debe lograr que bajemos los brazos (“Leve ascenso de la confianza en la Justicia”, 20 de noviembre de 2007).

La falta de independencia se vincula entonces con la dinámica que asumen el resto de los poderes del Estado. En conjunto con la inseguridad¹⁸⁰ y con las sospechas que pesan sobre ciertos funcionarios judiciales –lo cual, como veremos en la segunda parte de este capítulo, también es un elemento central de esta problematización-, se mencionan los ataques a la independencia como uno de los problemas centrales que afectan la imagen del sistema de justicia. El Poder Judicial adquiere en esta argumentación un rol pasivo o defensivo, a excepción del mal desempeño de “algunos magistrados”, cuya responsabilidad sería individual y no estructural.

¹⁸⁰ Si bien la inseguridad es mencionada como otro de los elementos de preocupación en el análisis, aparece en este período de manera marginal. Como observaremos en el capítulo siguiente, la preocupación securitaria emerge con fuerza en los diagnósticos del FORES en la grilla discursiva que se consolida a partir de los años 2014 y 2015.

Por el contrario, en los casos en que la confianza en el Poder Judicial mejora, se asocia a su oposición al Poder Ejecutivo y a la capacidad de dar cuenta de la independencia de sus decisiones:

En medio de las duras críticas del Poder Ejecutivo, los fallos judiciales de los últimos tiempos han generado una notable mejoría en el Índice de Confianza en la Justicia. (...) La independencia que han demostrado los magistrados judiciales en varios fallos recientes, que Fores ha respaldado públicamente, es lo que la gente espera y aplaude en una república (“En el conflicto entre poderes, mejora la imagen de la justicia”, 25 de marzo de 2010).

Como se analiza en la medición de marzo de 2010, la suba del 5,7% respecto de la medición anterior es interpretada por el FORES como un apoyo a las decisiones judiciales¹⁸¹ en el marco de lo que interpretan como un “conflicto” entre los poderes del Estado. La opinión pública reflejaría en estos discursos un aval al Poder Judicial en el marco de esta disputa.

Para finalizar esta apartado, nos interesa recuperar algunas reflexiones que atraviesan esta primera dimensión. En principio, que la modalidad en que emerge la independencia judicial como problema inaugura un campo de adversidad específico en donde el Poder Judicial se opone a los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se enfatiza entonces la división de poderes propia del modelo republicano, pero se enfatiza en el rol de control del Poder Judicial antes que en el equilibrio de los poderes entre sí. A su vez, la problematización en relación a la dependencia/independencia siempre es asociada a estas instancias de gobierno en el marco de la estatalidad, dejando por fuera otras instancias posibles. Detengámonos en este punto.

En el campo de estudios sobre el sistema de justicia, una de las posibles categorizaciones de la independencia ha tenido lugar a partir de dos dimensiones o planos: el “interno” y el “externo”. La independencia interna centra su interés en la autonomía de las decisiones judiciales en relación a las instancias superiores que forman parte de la administración de justicia. Pero nos interesa detenernos principalmente en la independencia externa. Una de las formas de problematizarla refiere, en términos generales, a la relación de la justicia con el resto de los poderes públicos sustentado en el principio clásico de la división de Poderes (Rico & Salas, 1990, 2013). Garantizar una justicia independiente en su dimensión externa implicaría, en este esquema, establecer mecanismos para evitar las presiones procedentes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como ser la autonomía económica o la estabilidad en los cargos por parte de sus funcionarios. Pero una definición más amplia de estas afectaciones a la independencia externa refiere a aquellos otros sectores que, sin ser parte de la estatalidad, tienen capacidad de incidir en

¹⁸¹ Una de las decisiones más importantes en este período, apoyada públicamente por el FORES a través de comunicados de prensa, refiere a la suspensión del DNU para el uso de los fondos del Banco Central.

las decisiones judiciales. En un texto publicado en el año 1990, “Una sociología de la justicia latinoamericana. (Aspecto particular en el estudio del control penal)”, Roberto Bergalli define a estas instancias como los “poderes fácticos”¹⁸², es decir, aquellos sectores económicos, religiosos y/o mediáticos, con capacidad de ejercer presión sobre las decisiones de las instituciones estatales.

En este sentido, podríamos pensar que el modo en que emerge la independencia como parte de la cuestión judicial en los discursos del FORES remite a una concepción restringida del fenómeno donde únicamente lo estatal es capaz de afectar las decisiones de los funcionarios judiciales. Como veremos en el apartado siguiente, esta concepción de lo estatal se desplaza más específicamente a las fuerzas políticas a cargo del gobierno.

iii. Posneoliberalismo y reforma judicial. La crítica del FORES al Frente para la Victoria

Analicemos ahora el segundo de los elementos sobre los que se sostiene esta serie discursiva: la crítica a la política y, en particular, al kirchnerismo como fuerza política a cargo del gobierno. Como anticipamos, la discursividad del FORES no solo se sostiene en una crítica al Estado y sus instituciones –entre las cuales el Poder Judicial a veces forma parte de la crítica y otras veces aparece como contrapoder- sino también en la construcción de un campo de adversidad con el Frente para la Victoria y sus referentes políticos. Al igual que como analizamos en el capítulo 2, donde el campo de adversidad se construía en relación al peronismo, encontramos nuevamente que el contradestinatario en este discurso es un espacio político en particular, cuya influencia mayoritaria proviene también del Justicialismo.

En esta segunda parte del capítulo abordaremos algunas propuestas de reforma llevadas adelante por el oficialismo –como es el caso de la reforma del Consejo de la Magistratura, o la “democratización de la justicia”-, y las consecuentes reacciones por parte del FORES. También analizaremos las reacciones del FORES ante ciertas medidas o declaraciones propuestas por los funcionarios del Poder Ejecutivo y legisladores vinculados al Frente para la Victoria. Como veremos a continuación, estas iniciativas y expresiones son interpretadas por el FORES como afectaciones a la independencia de la justicia, tal como aparece en una de sus gacetillas de prensa publicada en el año 2007:

¹⁸² En su trabajo, Bergalli menciona aquellos poderes fácticos que considera que atraviesan la cartografía de las sociedades latinoamericanas de su tiempo, “las Fuerzas Armadas, la Iglesia, las oligarquías, el capital trasnacional” (1990, p. 17).

Creemos que la imagen que tiene la gente de la Justicia es negativa porque las noticias que recibe de la institución son muy desalentadoras. Jueces sospechados o presionados por el Gobierno, escándalos de corrupción, causas que se abren y se cierran según los intereses políticos, vacantes sin cubrir por inoperancia de los poderes públicos, y también el problema de la delincuencia que parece no quitar el sueño a ningún funcionario (...) El Poder Judicial no escapa a la gran debilidad institucional que sufre la Argentina y debe resolver serios problemas de gestión. Pero, para ello, necesita ser respetado en su independencia (“Cero en imparcialidad y honestidad para la justicia”, 25 de julio de 2007).

La independencia judicial aparece nuevamente aquí como un significativo ordenador de los discursos del FORES y delimita la oposición no sólo entre los diversos poderes, sino más específicamente con el “gobierno”, es decir, el kirchnerismo. Aparece así como el requisito excluyente, que se vería obturado por las presiones o influencias sobre los jueces y las causas por parte del Poder Ejecutivo.

¿Cuáles son los modos en que emerge la oposición a la fuerza política a cargo del Ejecutivo en esta serie discursiva? Recuperaremos aquí cuatro nodos centrales que organizan esta oposición: a) la reforma del Consejo de la Magistratura y los debates sobre la designación de magistrados, b) el rechazo a la “democratización de la justicia”, c) los “ataques” a funcionarios judiciales, d) el discurso de la corrupción.

a. La reforma del Consejo de la Magistratura y los debates sobre la designación de magistrados

Uno de los principales ejes a partir del cual esta usina de pensamiento monta su crítica a la coalición política del Frente para la Victoria, lo constituyen las modalidades de selección y designación de magistrados. De acuerdo al FORES, las propuestas de reforma impulsadas por el Ejecutivo Nacional en esta área tenían como fin la introducción de elementos político-partidarios al ámbito de la justicia, lo que permitiría su influencia en las decisiones judiciales. Es el caso por ejemplo de los debates surgidos en torno a la reforma del Consejo de la Magistratura Analicemos este caso.

El Consejo de la Magistratura, una institución creada en el año 1994¹⁸³, tiene como principal función seleccionar a los candidatos para los cargos de jueces inferiores a la CSJN por medio de la realización de concursos públicos, y elevar tres de ellos a los fines de que el Poder

¹⁸³A partir de la reforma constitucional del año 1994, el artículo N°114 de la Constitución Nacional estableció la creación del Consejo de la Magistratura cuyas competencias son “la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial”. La creación de organismos judiciales o de control, en el marco de la negociación del Pacto de Olivos, se incluyó como un modo de compensar la decisión de habilitar la reelección presidencial de Carlos S. Menem (Litvachky & Zayat, 2007). También tuvo como objetivo, tal como reconstruye Benente (2019), “quitarle a la Corte Suprema de Justicia de la Nación las funciones administrativas y disciplinarias sobre el Poder Judicial” (p. 76).

Ejecutivo seleccione a quién designará para cubrir el puesto vacante, no sin previo acuerdo del Senado (Alcala et al., 2003). Durante el mes de noviembre del año 2005, los senadores Miguel Ángel Pichetto y Jorge Yoma -ambos pertenecientes a la coalición oficialista Frente para la Victoria- presentaron en el marco de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, una iniciativa orientada a su reforma.

Este proyecto -impulsado por la entonces senadora por la Provincia de Buenos Aires, Cristina Fernández- incluía diversas medidas, siendo la más relevante para nuestro caso de estudio la reducción del número de miembros que lo componían¹⁸⁴. El Consejo pasaría de 19 integrantes a 13, siendo su composición la siguiente: 3 senadores y 3 diputados (uno por cámara correspondiente a la primera minoría), 3 jueces, 1 representante del ámbito científico y académico, 1 representante del Poder Ejecutivo y 2 abogados. El número de integrantes se reduciría a partir de la eliminación de la representación de la segunda minoría, así como de la CSJN, y de la disminución del número de miembros de jueces y abogados. El argumento del oficialismo era que esta reducción permitiría, mejorar la eficiencia del organismo¹⁸⁵ (“Buscan achicar el Consejo”, Página/12, 11 de noviembre de 2005), así como reparar el criterio de representación popular, que se encontraba lesionado en la actual composición, en tanto las mayorías se encontraban representadas de igual modo que las minorías¹⁸⁶.

Este punto fue el que generó mayores controversias y observaciones por parte de las organizaciones convocadas a expresar su postura en relación al proyecto en el marco de audiencias públicas. El 20 de diciembre de ese mismo año, el FORES en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil -como Poder Ciudadano, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Instituto de Estudios Comparados en

¹⁸⁴ La ley N°24.937, sancionada el 10 de diciembre de 1997, estableció los aspectos particulares de su conformación. El Consejo de la Magistratura estaría compuesto por 19 miembros: el Presidente de la CSJN; 4 jueces del Poder Judicial de la Nación; 8 legisladores, designados por los presidentes de la Cámara de Senadores y de Diputados (correspondiendo dos al bloque con mayor representación legislativa, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría); 4 representantes de los abogados de la matrícula federal, elegidos a través del voto directo de los profesionales que posean esa matrícula; 1 representante del Poder Ejecutivo; y 1 abogado, profesor titular regular de cátedras universitarias de facultades de Derecho nacionales elegido por sus pares.

¹⁸⁵ En la comisión de Asuntos Constitucionales, Cristina Fernández afirmó: “Este dictamen está propiciando la reducción de un cuerpo elefantiásico, de 20 miembros, con más de 240 funcionarios designados; cada consejero con más de 8 o 9 funcionarios a cargo, muchos con sueldos de camaristas federales, lo cual ha significado una terrible erogación para el Estado y no se ha reportado en un mejor funcionamiento de la Justicia” (Fernández de Kirchner, 2005).

¹⁸⁶ Durante la Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores, la senadora Cristina Fernández expuso lo siguiente en relación a este punto: “Actualmente, en el Consejo de la Magistratura, la mayoría está representada en igual número que la minoría. Por ejemplo, sería como que tiene la misma representación quien gana las elecciones y cuenta con más de cien diputados en la Cámara de Diputados, que quien la pierde y tiene cinco o diez diputados. (...) Por lo tanto, a mi criterio, el Consejo de la Magistratura vigente lesiona el criterio de representación popular. En ninguna parte del mundo las mayorías y minorías están representadas en paridad de condiciones: caso contrario, no habría mayoría ni minoría” (Exposición de Cristina Fernández de Kirchner, Versión taquigráfica, Cámara de Senadores de la Nación, 20 de diciembre de 2005, 2005).

Ciencias Penales y Sociales (INECIP), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Unión de Usuarios y Consumidores- se presentó en el Senado a exponer su posición respecto a la reforma¹⁸⁷, siendo su representante el abogado Héctor Chayer.

La postura expresa de rechazo del FORES al proyecto de reforma constituía una objeción más amplia vinculada con la creación misma del Consejo de la Magistratura, en tanto manifestaban que era una estructura ajena a la organización del Poder Judicial argentino, y la consideraban violatoria de la división de poderes. Por ende, cuestionaban la inclusión misma del Consejo en la reforma del año 1994, y defendían el rol de la CSJN como el organismo jurisdiccional por excelencia en el manejo de la justicia:

FORES se ha opuesto a la creación del Consejo por el carácter que se le dio, copiando los modelos europeos y no los modelos provinciales argentinos, en los cuales tenía facultades mucho más limitadas vinculadas a la selección y remoción de jueces, donde sí [es] plenamente legítimo, y así fue en nuestra Constitución histórica, la intervención política. Pero, en el caso del Consejo de la Magistratura de la Nación, se le ha dado una serie de facultades que introducen algunas distorsiones y que esta discusión creo que lo muestra con toda claridad. Esta falta de acuerdo entre los distintos actores expresa que hay una distorsión en el diseño institucional original de la Constitución, con el exceso de facultades que se le dio al Consejo (...). Como usted decía, FORES no está de acuerdo con acordar al Consejo de la Magistratura funciones del gobierno, en contra de que la Constitución misma considera a la Corte cabeza del Poder Judicial, en aras de la autonomía de los tres poderes (Exposición de Héctor Chayer, Versión taquigráfica, Cámara de Senadores de la Nación, 20 de diciembre de 2005).

Nuevamente, reaparece la apelación a la necesidad de garantizar la división de poderes, pero en este caso anclada a la preocupación por quién debería ser la “cabeza” del Poder Judicial. Para el FORES, la conducción debería estar a cargo de la CSJN, y no del Consejo de la Magistratura en tanto este último daría lugar a una intervención política no legítima. Este exceso en sus funciones, produciría una “distorsión” en la autonomía de los tres poderes del Estado.

Una de las objeciones fundamentales, expresada en la nota de rechazo que el FORES presentó ante la Comisión de Asuntos Constitucionales, es que el Consejo de la Magistratura introducía un elemento de carácter político partidario en el manejo del Poder Judicial, que se vería

¹⁸⁷ Es interesante señalar que, si bien todas las organizaciones convocadas pronunciaron objeciones al proyecto, algunos de los representantes presentes manifestaron su distancia en relación al FORES, y su descontento por compartir posicionamiento con esta usina de pensamiento. La vocera del CELS, Andrea Pochak, manifestó: “Lo que primero queremos decir es que lamentamos que este proyecto, y sobre todo las críticas a este proyecto, nos hayan acercado a sectores con los que tenemos serias diferencias. Lamentamos que las críticas a este proyecto nos hayan acercado a ciertas instituciones con las que tenemos diferencias irreconciliables. No nos une el amor, en todo caso, sino el espanto. Sectores que tradicionalmente fueron parte de lo que hoy estamos intentando recuperar, que es el descrédito de la justicia, que hoy son los que también están criticando este proyecto, son los que tenemos serias diferencias. Por lo tanto, lo primero que queríamos decir era que lamentamos esta posición.” (Pochak, 2005).

agravado con la reforma en la composición y la mayor representatividad del Poder Ejecutivo. Esto también fue plasmado en la exposición en el Senado:

(...) los únicos grupos que no reducen su representatividad son los que representan algún oficialismo: los dos legisladores por la mayoría en el Senado, los dos diputados en Diputados y el representante del Poder Ejecutivo. Estos tres factores, que le dan quórum propio a los legisladores y a los representantes del Poder Ejecutivo Como ya se dijo, con siete representantes más los cinco del oficialismo impiden cualquier decisión que tenga que tomarse por dos tercios en el Consejo nos hacen verlo como inconveniente. Creo que por esto se ha generado esta discusión. Esto termina siendo visualizado como un **avance del poder político y del oficialismo en particular sobre la independencia de los jueces** (Exposición de Héctor Chayer, Versión taquigráfica, Cámara de Senadores de la Nación, 20 de diciembre de 2005)

Como se observa en las palabras del representante de la organización, para el FORES la independencia judicial se vería amenazada por la representación oficialista en la composición del Consejo, lo cual era el fundamento para su oposición al proyecto presentado. El rechazo a la reforma del Consejo de la Magistratura constituyó entonces, no únicamente una crítica formal en relación a la composición, sino también una denuncia explícita a la posible injerencia del gobierno en las decisiones judiciales. Así aparecía en las gacetillas de prensa:

Oteiza¹⁸⁸ además explicó que si un Juez tiene 1 o 20 procesos iniciados en su contra pero los miembros kirchneristas del Consejo, por intereses partidarios, deciden vetar su destitución, el Juez seguirá en funciones. Esto permite además que exista una herramienta de presión para todos los Jueces a la hora de dictar sentencia porque ven amenazada su Independencia. Lo mismo ocurre con la selección de magistrados. La mayoría kirchnerista puede vetar candidatos idóneos cuando no respondan a sus intereses (“Falta de transparencia en el Consejo de la Magistratura”, 22 de julio de 2009).

"Nos alarma el capricho del gobierno por sancionar una reforma que no va a mejorar el desempeño del Consejo de la Magistratura sino que lo va a convertir en una dependencia del poder político. Sin independencia del Poder Judicial no hay verdadera democracia" agregó Petersen. (“¿Qué más puede hacerse para evitar la reforma del Consejo de la Magistratura?”, 21 de febrero de 2006).

La posibilidad de “manipular” los nombramientos de jueces, introduce la noción de que existen jueces afines al oficialismo, que tendrían la capacidad de reorientar sus sentencias movidos por intereses partidarios. Para el FORES, esto cobraría particular importancia para en lo que refiere a los casos de corrupción que, como veremos más adelante, constituye otro de los elementos centrales sobre los que se estructuran los discursos de esta organización.

¹⁸⁸ Oteiza era en ese entonces el presidente del Comité Ejecutivo del FORES.

La oposición a la reforma del Consejo de la Magistratura dio lugar a la realización de movilizaciones y solicitadas públicas, de las cuales el FORES formó parte en conjunto con diversas organizaciones vinculadas al mundo de lo judicial. Una de las iniciativas más relevantes constituyó el “abrazo” al Palacio de Justicia, realizado el 17 de febrero de 2006 bajo la consigna “en reclamo de un Poder Judicial independiente”, organizada por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Además de contar con la presencia de diversos colectivos de abogados – como la Federación Argentina de Colegios de Abogados, el Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, y la Asociación de Abogados de Buenos Aires- participaron de la movilización referentes políticos del campo opositor como la diputada del ARI, Elisa Carrió, y el diputado del PRO, Mauricio Macri.



Imagen 4.2 Abogados y opositores, en un abrazo de protesta (La Nación, 17 de febrero de 2006)

Ahora bien, ¿qué emerge de este modo de construir la reforma -o mejor dicho, del rechazo a la misma-?. En principio, que si bien existe una actitud de desconfianza constante frente a la actividad estatal, ésta se incrementa o disminuye de acuerdo a la fuerza política que asuma el control del Estado. Como veremos en el capítulo siguiente, el lugar que asume la crítica a la política

es selectiva y fluctúa de acuerdo al signo del partido político a cargo del gobierno. En segundo lugar, lo político se construye como algo ajeno al Poder Judicial y como un elemento espurio que produce distorsiones en su funcionamiento normal. Esto produciría como efecto, no sólo la afirmación del ámbito de la justicia como un espacio libre de disputas partidarias, sino también, obturaría la pregunta por aquellas otras instancias que podrían interferir en las decisiones judiciales, siguiendo el argumento de Bergalli.

En relación a este último punto, analicemos el debate que tuvo lugar en la Comisión de Asuntos Constitucionales entre el representante del FORES y la presidente de la Comisión, Cristina Fernández de Kirchner.

Sr. Chayer. Yo acá quiero hacer un pequeño paréntesis sobre qué es la independencia de los jueces y cuáles son sus amenazas. En la práctica, la libertad de decisión de un juez se ve lesionada principalmente por dos fuentes de amenazas: el poder político de turno y el poder que ejerce a través de los medios y del ejercicio del poder político y las autoridades...

Sra. Presidenta. - Perdón. Usted dice el poder político de los medios aparte...

Sr. Chayer. - No, no. Quiero decir el que se ejerce públicamente, no sólo en secreto sino también de manera pública.

Sra. Presidenta. - ¿Usted cree que la única presión que pueden llegar a tener los jueces proviene del poder político?

Sr. Chayer. - No, no. Dije que esa es la principal fuente, y la segunda son las autoridades jerárquicas del Poder Judicial. Muchas veces la amenaza a las decisiones de los jueces proviene del ejercicio del poder disciplinario...

Sra. Presidenta. - ¿Usted no cree en la presión de la gente que tiene mucho dinero y de las grandes corporaciones, que pueden pagarles a jueces para obtener sentencias?

Sr. Chayer. - Sí.

Sra. Presidenta. - Usted cree que la equivalencia es la misma que con el poder político.

Sr. Chayer. - Hay una diferencia en el caso que usted marca, que es otra fuente de corrupción judicial: los sobornos, que en general son casos absolutamente puntuales, y estamos hablando de una violación grosera de la ley.

(Exposición de Héctor Chayer y Cristina Fernández de Kirchner. Versión taquigráfica, Cámara de Senadores de la Nación, 20 de diciembre de 2005)

Es interesante observar cómo en este intercambio, el FORES jerarquiza aquellos elementos que hacen a la presión del poder político como principal atentado contra la independencia del Poder Judicial, mientras que aquellos vinculados con agentes económicos o con los medios de comunicación¹⁸⁹, se derivan al ámbito de lo excepcional. Esta definición anclada únicamente a la independencia de los gobiernos “de turno”, es descrita por Sarrabayrouse Oliveira (2015) como una perspectiva ingenua, en tanto la existencia de relaciones con corporaciones económicas, asociaciones profesionales, estudios jurídicos, e incluso, la agencia policial, por parte de miembros

¹⁸⁹ Algo de esto fue explorado, por ejemplo, en el trabajo de Kostenwein (2015) quien analiza las relaciones entre justicia penal, los medios de comunicación y el poder político en relación al uso de la prisión preventiva.

de la justicia es “una práctica de larga data que, de un modo u otro, los ha constreñido y opera de distintas maneras en la limitación de esa independencia” (p. 146).

Recuperando una de las reflexiones realizadas por el CELS en su informe anual 2007, el modo en que se problematizó la reforma del Consejo de la Magistratura se centró principalmente en las supuestas intenciones del oficialismo de afectar la independencia judicial y, a la inversa, en la crítica a la oposición por la defensa de los intereses corporativos. Para los autores del informe, esta polarización obturó la posibilidad de “que se abrieran verdaderos espacios para analizar aspectos judiciales sustantivos vinculados al modo de hacer política judicial, la garantía de independencia, el corporativismo o la falta de respuesta o ineficiencia del Consejo” (Litvachky y Zayat, 2007, p. 119).

b. El rechazo a la “democratización de la justicia”

Otro de los sucesos que adquiere cierta dominancia en los discursos del FORES durante este período lo constituye el proyecto de reforma judicial del año 2013 impulsado por el oficialismo, denominado “democratización de la justicia”. En diciembre del año 2012, luego de conocida la absolución a los 13 imputados por la desaparición de una joven de 23 años en un caso vinculado con la trata de personas¹⁹⁰, la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner, anunció en un discurso la necesidad de poner en marcha una “democratización” y “control republicano” de uno de los tres poderes del Estado: el Poder Judicial.

Vamos a tener que poner en marcha, creo que la sociedad lo reclama y creo que todos deberán entenderlo, una democratización del Poder Judicial, porque es en definitiva el poder que decide sobre cosas, es el último eslabón en la decisión (“Hay un divorcio entre la sociedad y la Justicia”, Página/12, 13 de diciembre de 2012).

Este pronunciamiento fue acompañado durante abril de 2013 de un paquete de reformas enviadas al Congreso por parte del Poder Ejecutivo¹⁹¹, conocidas públicamente bajo el nombre de “democratización de la justicia”.

¹⁹⁰ El caso al que hacía alusión se trataba del secuestro de Marita Verón, una joven de 23 años desaparecida en la provincia de Tucumán. Se presume que su secuestro estaría vinculado a la trata de personas con fines de explotación sexual y ligado a la figura de Rubén “la Chancha” Alé, un ex dirigente del fútbol local acusado de dirigir una asociación ilícita vinculada al lavado de dinero de delitos diversos como comercio de estupefacientes, extorsión y explotación económica del ejercicio de la prostitución. El hecho llegó a juicio durante el año 2012, pero los 13 acusados fueron absueltos por considerar que no existían pruebas suficientes. La causa llegó finalmente a la Corte Suprema de Justicia de Tucumán, la cual revocó parcialmente el fallo previo y condenó a 10 de los 13 acusados.

¹⁹¹ El paquete de leyes enviado al Congreso para su aprobación por parte del Poder Ejecutivo incluía seis proyectos que abordaban los siguientes temas: a) la reforma del Consejo de la Magistratura que incluía la elección de parte de sus miembros por voto popular, b) la creación de nuevas Cámaras de Casación (Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo, Cámara Nacional y del Trabajo y la Seguridad Social, y Cámara en lo Civil y Comercial) para la

Estas iniciativas fueron lanzadas en un contexto de gran debate público respecto al rol del Poder Judicial y su vínculo con el resto de los poderes del Estado. Por un lado, debido a la aplicación de una serie de medidas cautelares aplicadas contra el Estado que limitaban la aplicación de leyes, como es el caso de la ley N°26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual¹⁹², o de medidas dispuestas por decreto por el Ejecutivo Nacional, como el decreto N°2552/12 que declaró nula la venta del predio ferial de Palermo a la Sociedad Rural Argentina¹⁹³. Por otro lado, y tal como describe Sarrabayrouse Oliveira (2015), debido a una serie de discusiones públicas que tuvieron lugar entre entidades vinculadas al mundo judicial. Analicemos con mayor profundidad este punto.

Hacia finales del 2012 tuvo lugar la publicación de un comunicado emitido por la Comisión Nacional de Protección de la Independencia Judicial¹⁹⁴, donde se evidenciaba la preocupación por diversos hechos que, de acuerdo a la opinión de jueces y juezas de todo el país, agredían institucionalmente a la justicia como poder del Estado. La inestabilidad en los cargos judiciales, la utilización de mecanismos legales para separar a un juez de sus causas, y la intervención de los poderes judiciales provinciales eran los argumentos sobre los cuales se sustentaba esta denuncia. Este comunicado tuvo como respuesta un documento -firmado por jueces, fiscales, defensores públicos y funcionarios del Poder Judicial- emitido bajo el nombre “Una justicia legítima”. Allí

actuación en casos que antes eran competencia de la Corte Suprema de Justicia; c) cambios en la regulación de las medidas cautelares contra el Estado para regular, entre otras cosas, su duración y competencia de estas medidas (por ejemplo, cuando se encuentre comprometida la vida digna, la salud, o un derecho de naturaleza alimentaria o ambiental); d) la obligatoriedad de la publicación en internet de las resoluciones judiciales; e) el carácter público de las declaraciones juradas patrimoniales integrales de los funcionarios públicos, incluyendo las de los miembros del Poder Judicial y Ministerio Público; f) el ingreso democrático e igualitario por concurso de personal al Poder Judicial de la Nación (MJDH, 2013; Barbirotto, 2013). En junio de 2013, la CSJN declaró inconstitucionales los artículos referidos a la elección por voto popular de los miembros del Consejo de la Magistratura.

¹⁹² La ley N°26.522, también conocida como “Ley de Medios”, fue sancionada el 10 de octubre del año 2009 en reemplazo de la “Ley de Radiodifusión” N°22.285 aplicada en 1980 en el marco de la última dictadura militar. Apenas dicha ley fue aprobada, el Grupo Clarín –el grupo de medios de comunicación más importante de Argentina- presentó una medida cautelar contra la aplicación de los artículos 41 -que establece que las licencias de servicios de comunicación audiovisual son intransferibles, excepto previa aprobación de la autoridad competente- y 161 -que establece que los titulares que tuvieran mayor cantidad de licencias de las permitidas o una composición societaria diferentes a las permitidas, deberían adecuarse en el plazo de 1 año o se aplicarían medidas de incumplimiento-, aprobada por el Juez Nacional en lo Civil y Comercial N°1. Posteriormente la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal confirmó esta medida únicamente para el artículo 161. Luego de una serie de presentaciones de recursos extraordinarios por parte del Estado Nacional, la CSJN extendió el cese de la medida cautelar pero estableció su plazo máximo para el 7 de diciembre de 2012. Sin embargo, una vez asumida la presidencia en 2015, el presidente Mauricio Macri modificó por decreto los artículos que establecían limitaciones a la cantidad de licencias.

¹⁹³ El decreto N°2552/12 revocaba el decreto N°2699/91 por considerar que la venta del predio a la Sociedad Rural Argentina había sido ilegítima, por establecerse un precio menor al correspondiente, que incluso no había sido saldado. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal hizo lugar a la cautelar presentada por la Sociedad Rural Argentina, por lo que se suspendió la aplicación del decreto presidencial y la consecuente estatización del predio.

¹⁹⁴ La Comisión era coordinada por las ministras de la Corte Carmen Argibay y Elena Highton de Nolasco e integrada por la Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional y la Federación Argentina de la Magistratura.

no solo se rechazaban estas afirmaciones, sino que agregaban que la independencia del Poder Judicial no debe entenderse únicamente en relación a los poderes del Estado, sino también en relación a “los intereses económicos de las grandes empresas, de los medios de comunicación concentrados, de los jueces de las instancias superiores e -incluso- deben ser independientes de las organizaciones que los representan” (Solicitada “Una Justicia legítima”, 2012, martes 11 de diciembre de 2012). Este documento dio lugar posteriormente al surgimiento de colectivo Justicia Legítima¹⁹⁵.

La postura del FORES en relación al proyecto de democratización es fuertemente crítica, tal como aparece en las declaraciones realizadas al diario Clarín:

El FORES, en conjunto con diversas organizaciones, dijo ‘la situación generada por estos proyectos de ley es sumamente grave. Están en riesgo, nada más ni nada menos, que los principios de división de poderes, independencia judicial, defensa de las minorías, acceso a la justicia, igualdad ante la ley y el sistema de frenos y contrapesos de la democracia’. (“Para las ONG, la reforma atenta contra los derechos individuales”, Clarín, 18 de abril de 2013)

Vemos entonces cómo, para el FORES, la independencia judicial se considera afectada por la presentación de este proyecto. En ese marco, emitieron un documento titulado “Comunicado de organizaciones sociales dedicadas a temas de justicia sobre los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo” (FORES et al. 2013), en conjunto con organizaciones como ACIJ, CIPPEC, Unidos por la Justicia y Poder Ciudadano, entre otras¹⁹⁶. Allí plasmaron las críticas a las leyes presentadas por el Ejecutivo, a excepción de la publicidad en las decisiones judiciales y el ingreso democrático al Poder Judicial de la Nación. Concentran sus críticas, principalmente, en dos puntos centrales: la nueva reforma al Consejo de la Magistratura y los cambios en la aplicación de medidas cautelares. Analicemos cómo aparecen ambas cuestiones en el comunicado publicado de manera conjunta y en las gacetillas publicadas por el FORES ya que, si bien comparten posicionamiento conjunto con otras organizaciones, también presentan algunas diferencias en relación al modo de argumentar su rechazo a la propuesta.

En relación al primer punto, nuevamente el Consejo de la Magistratura aparece como un foco de conflicto. En particular, el conjunto de organizaciones entre las que se encuentra el FORES

¹⁹⁵ Justicia Legítima es una asociación civil cuyo objetivo es trabajar en la democratización de los poderes judiciales de la Argentina, bajo la premisa de que la justicia reproduce un discurso hermético, endogámico y corporativo (Justicia Legítima, s.f.). La presidenta de su Comisión Directiva es actualmente Cristina Caamaño.

¹⁹⁶ También firmaron el comunicado la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas, la ya mencionada Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), la Fundación Directorio Legislativo, la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) y la Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FECIC).

centra su atención en la elección de representantes a través del voto, lo que considera una actitud que iría en detrimento de la independencia judicial:

Canalizar todas las candidaturas a través de partidos políticos implica que jueces/zas, abogados/as y académicos/as con vocación de servicio respecto de la administración del Poder Judicial se vean obligados a vincularse a fuerzas partidarias y, en consecuencia, a perder autonomía a la hora de adoptar decisiones que pudieran afectar sus intereses. Poderes políticos y jurisdiccionales se confunden al tener una misma forma de selección. Los candidatos deberán hacer campaña política y financiarla en cada una de las provincias del país (lo que a los jueces les quitará tiempo de su cargo). Esto va en detrimento de la independencia judicial y el espíritu de la Constitución Nacional (FORES et al., 2013)

El vínculo entre lo político partidario y funcionarios del Poder Judicial daría lugar a una pérdida de autonomía de estos últimos, e iría en detrimento de la independencia judicial. Esto se ve reforzado en la gacetilla publicada por el FORES durante ese mismo año donde señala que la iniciativa profundizará el desequilibrio entre la representación de los órganos políticos, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal¹⁹⁷, politizando el Consejo y dejando sujetos a los jueces a las presiones de la política (“FORES sobre la llamada ‘democratización’ de la justicia”, 10 de abril de 2013).

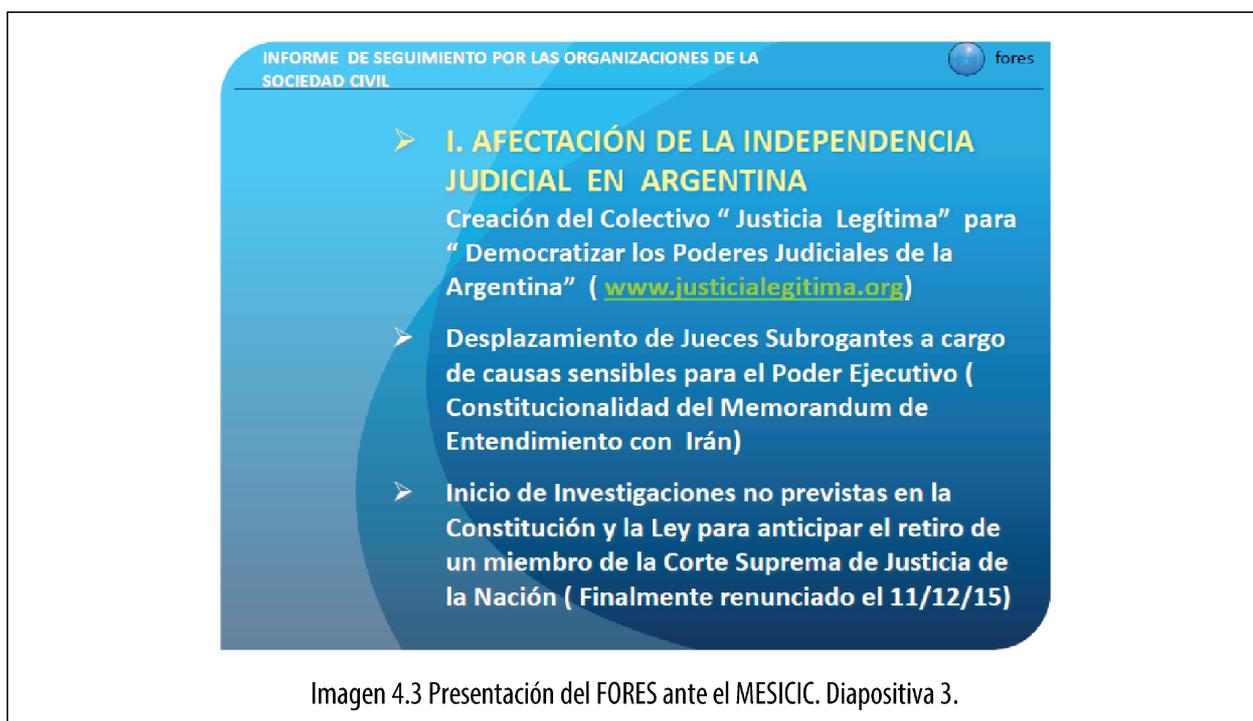
En relación al segundo punto vinculado a las cautelares contra el Estado el comunicado conjunto refiere a que, en tanto es un instrumento incorporado para proteger a las personas de los abusos del Estado, su limitación afecta los derechos humanos. Por otro lado, este documento también incluye la posibilidad de que existan “abusos” en el uso de las cautelares, pero establece que para subsanar eso se requiere una evaluación de los jueces y litigantes en cada uno de los casos. Si bien el FORES replica en su gacetilla las críticas a esta medida, no lo presenta como un problema de derechos humanos ni menciona la posibilidad de un uso indebido de las cautelares. Su argumento central es que las cautelares hacen efectivo el derecho de defensa y que el Estado debe someterse a las mismas reglas que los particulares.

Para el FORES, en síntesis, el conjunto de iniciativas enmarcadas en la propuesta de “democratización de la justicia” impulsada por el Ejecutivo Nacional “les quita derechos a los ciudadanos, refuerza la supremacía del Gobierno Nacional sobre la independencia de los jueces y tergiversa la Constitución Nacional” (“FORES sobre la llamada ‘democratización’ de la justicia”, 10 de abril de 2013). Ahora bien, la crítica no se asienta únicamente en las leyes a implementar

¹⁹⁷ En este punto, hacen referencia al artículo N° 114 de la Constitución Nacional, donde establece que “el Consejo será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley”.

sino también en la confrontación con quienes impulsan y defienden estas medidas: el ya mencionado colectivo Justicia Legítima.

Si bien este colectivo no es expresamente kirchnerista, así fue definido por los medios de comunicación en virtud del apoyo de algunos de sus miembros al gobierno del Frente para la Victoria¹⁹⁸. En el marco del informe presentado por el FORES ante el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) en el año 2015 –instancia sobre la que volveremos más adelante-, esta usina de pensamiento identificaba a la creación del colectivo Justicia Legítima como uno de los hechos que afectan la lucha contra la corrupción:



De acuerdo a la presentación realizada, la creación del colectivo Justicia Legítima – y el apoyo al proyecto de democratización- serían algunos de los hechos que afectarían la independencia judicial en nuestro país y, por ende, el accionar de la justicia en materia de

¹⁹⁸ Según declaraciones de Cristina Caamaño, actual presidenta de la asociación civil, ‘Justicia Legítima fue demonizada. Cuando empezamos a hablar de falta de transparencia, del poco acceso a la Justicia pero siempre promoviendo la independencia, fuimos demonizados’, subrayó. Y agregó: ‘Nos dijeron kirchneristas como si fuera un insulto’ (“Alberto Fernández decretó la intervención de Inteligencia: la presidenta de Justicia Legítima toma el mando de la AFI”, 20 de diciembre de 2019). Además de Caamaño, podemos mencionar también el ejemplo del juez Slokar, otro miembro de este colectivo a quien medios como La Nación definieron como un “juez K” y “discípulo de Raúl Eugenio Zaffaroni” (“Alejandro Slokar, el juez K que impulsa desde adentro la reforma judicial y aspira a la Corte”, 9 de junio de 2013).

corrupción. Como veremos más adelante, la corrupción judicial será otro de los emergentes de esta serie discursiva.

Ahora bien, en los apartados siguientes nos interesa detenernos en los otros dos ítems que aparecen en la presentación del FORES: el desplazamiento de jueces en causas “sensibles al Poder Ejecutivo”¹⁹⁹ y el intento de “anticipar el retiro de un miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, referido al caso de Carlos Fayt. No solo la identificación de ciertos funcionarios judiciales con el kirchnerismo se transforma para el FORES en un problema que afectaría la independencia judicial, sino que, en sentido contrario, también se vería afectada por presuntas presiones de esta fuerza política a los funcionarios judiciales.

c. Los “ataques” a funcionarios judiciales

Un tercer emergente del modo en que es problematizada la cuestión judicial en este período, refiere a la preocupación frente a lo que el FORES considera “ataques directos” a los magistrados por parte del Poder Ejecutivo y que atentarían contra la independencia de los funcionarios judiciales. Se construye así una dicotomía asimétrica en donde el Poder Judicial estaría expuesto a los ataques por parte de miembros del Poder Ejecutivo, en particular, de la presidenta de la Nación. En este caso, no nos referiremos a propuestas específicas de reforma sino a los obstáculos que el FORES identifica en relación al funcionamiento del sistema de justicia y al modo en que eso se anuda con la cuestión de la independencia judicial.

¿Qué tipo de acciones son identificadas como ataques por parte del FORES? En primer lugar, las críticas por parte del gobierno nacional frente a ciertas decisiones judiciales, lo que referiría a un atentado contra la división de poderes, así como contra la independencia judicial. Bajo las expresiones de “ataques”, “agravios”, “atropellos”, esta usina de pensamiento señala de manera recurrente lo que entiende como excesos por parte del Poder Ejecutivo. Este es el caso, por ejemplo, de la crítica realizada a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner por las declaraciones públicas frente a una sentencia que suspendía un DNU emitido por el gobierno nacional²⁰⁰:

¹⁹⁹ Allí se menciona en particular el memorándum de entendimiento con Irán, un acuerdo firmado entre Argentina e Irán que expresaba el deseo conjunto de investigar el ataque terrorista cometido el 18 de julio de 1994 contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). El acuerdo fue posteriormente declarado inconstitucional por la Cámara Federal de Casación Penal en el año 2015 y fue denunciado por la oposición al kirchnerismo como un intento de “encubrir” la investigación. Volveremos sobre este tema más adelante.

²⁰⁰ Es el caso del fallo de la jueza Claudia Rodríguez Vidal, quien dispuso como medida cautelar suspender el decreto N° 298/10 que autorizaba el uso de reservas del Banco Central para el pago de deuda pública ante la denuncia de los

Una vez más FORES se pronuncia a favor de la independencia del Poder Judicial y reprocha las actitudes adoptadas por el Poder Ejecutivo en las últimas semanas. Las mismas incluyen el uso de la cadena nacional para, entre otros anuncios, denunciar un supuesto intento destituyente en su contra por existir pronunciamientos judiciales desfavorables a sus intereses, y la existencia de jueces que reciben pagos para decretar excarcelaciones.

Además anticipó que continuará sin respetar decisiones judiciales, como si pudiera gobernar -en cualquier área de su gestión- sin dar cumplimiento a las leyes y a las decisiones judiciales aplicables. El ciudadano debe estar seguro que puede confiar la defensa de sus derechos a los Jueces que integran el Poder Judicial, cualquiera sea su rango o competencia y espera a la vez, de las autoridades, ejemplo de civismo. El anuncio del Poder Ejecutivo que no cumplirá con las resoluciones judiciales resulta un mensaje preocupante. Es además de la anticipación de un posible delito en sí mismo, una invitación a que el resto de la ciudadanía siga su ejemplo en aquellas situaciones que le afecten.

Lejos está de ser un ejemplo de civismo, que desde el Poder Ejecutivo se descalifique a integrantes de otro Poder del Estado; en el caso, tribunales que han dictado sentencias que no son de su agrado, así como la reiterada descalificación de jueces por sus fallos o entrometerse en su vida privada, en aspectos que no afectan el desempeño como jueces, utilizando para ello la repercusión que otorgan ya sea el canal oficial de TV o la cadena nacional. Esa falta de respeto a los pronunciamientos u órdenes judiciales, resulta inaceptable en una República que necesita ratificar la capacidad de convivencia democrática y el mantenimiento de la debida división de poderes marcada en la Constitución Nacional (“El respeto a la división de poderes”, 5 de marzo de 2010).

La reacción de la entonces presidenta frente a la decisión de una jueza federal implica para el FORES un hecho reprochable, una falta de respeto a las decisiones judiciales y al funcionamiento de las instituciones. La no coincidencia con el sentido de los fallos y la manifestación pública de ello, representaría entonces una actitud “inaceptable en una república”. Pero esto es así también porque lo que se presupone como una mayor influencia del gobierno en términos de la opinión pública a través de los medios de comunicación a su disposición, como el canal oficial o la cadena nacional. Existiría un desequilibrio entre la repercusión que adquieren las opiniones del Poder Ejecutivo y las decisiones de los funcionarios judiciales. Nuevamente, el Poder Judicial y sus funcionarios son descritos en términos de su pasividad.

Un segundo hecho donde el FORES denuncia la existencia de ataques al Poder Judicial es en el caso del ya mencionado Carlos Fayt, quien se desempeñó como Juez de la CSJN durante los años 1983 y 2015. Durante el año 2015, la Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados inició un “proceso investigativo” para determinar si el magistrado se encontraba en condiciones psicofísicas de continuar ejerciendo su cargo²⁰¹. Sectores de la oposición, como el PRO y la Unión

legisladores Graciela Camaño, Felipe Carlos Solá y Alfredo Atanasof (“Un fallo frenó el nuevo decreto que autoriza el uso de reservas del Banco Central”, 4 de marzo de 2010).

²⁰¹ Para entonces el juez tenía 97 años. Luego de la reforma constitucional de 1994, se establecía que los jueces podían permanecer en su cargo hasta los 75 años y, luego de ello, debían jubilarse o conseguir un nuevo acuerdo del Senado. En 1999 Fayt interpuso una demanda al Estado para solicitar la inconstitucionalidad del límite de edad. La CSJN declaró inconstitucional ese artículo en virtud de que limitaba la garantía de inamovilidad de los jueces.

Cívica Radical, y de grupos corporativos y sindicatos vinculados al Poder Judicial²⁰² denunciaron que se trataba de una ofensiva para lograr que Fayt abandone su cargo en la CSJN. Incluso realizaron una movilización en su apoyo el día 13 de mayo frente a Tribunales. El FORES participó de esta movilización y manifestó su preocupación a través de sus redes sociales. Así lo expresaban en su cuenta de Twitter:



Los cuestionamientos a la CSJN y a sus miembros por parte del Poder Ejecutivo eran interpretados por esta usina de pensamiento como parte de una estrategia que atentaría contra la independencia judicial con el fin de no aceptar las decisiones judiciales tomadas por el máximo tribunal. Tal como refiere en su gacetilla “El caso Fayt y la independencia de la justicia” (12 de mayo de 2015), esta iniciativa sería “una decisión política del Gobierno Nacional de atacar a los jueces que resuelven en contra de sus intereses” con el objetivo de “presionar al juez a su renuncia”. En este documento, afirman que es inadmisibles que “el gobierno se considere responsable solo frente al voto popular negando las potestades de control del Poder Judicial”. A diferencia del caso anterior, aquí no se cuestionan en particular las sentencias de este miembro sino su idoneidad para el cargo. Sin embargo, esto es de igual manera interpretado como una modalidad de presión de manera indirecta.

En esta misma línea, aunque con menor repercusión, existen similitudes en el modo en que el FORES se refiere a la remoción del juez Luis María Cabral de la Sala I de la Cámara de Casación Penal. Cabral se desempeñaba como juez subrogante en dicha Cámara desde el año 2011, hasta ser removido en el año 2015 por decisión del Consejo de la Magistratura, donde el oficialismo tenía mayoría. La oposición calificó a esta decisión de “inconstitucional” y cuestionó esta medida como una maniobra orientada a modificar la integración de la Sala, la cual debía resolver la constitucionalidad del Memorandum de entendimiento con Irán. El FORES se refirió a esta decisión como “una nueva manipulación sobre el Poder Judicial (...) [y es de una] gravedad

²⁰² Es el caso por ejemplo de la Asociación de Magistrados o de la Unión de Empleados Judiciales de la Nación (UEJN).

institucional inusitada que el Consejo de la Magistratura violente garantías constitucionales” (“Empresarios, legisladores y juristas rechazaron la maniobra”, 27 de junio de 2015). Asimismo, participó de la convocatoria a una marcha en defensa del juez Cabral, convocada para el día 7 de julio frente al Palacio de Tribunales, de la cual participaron entidades como la Federación Argentina de Colegios de Abogados, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, el Colegio de la Ciudad de Buenos Aires y organizaciones como Justa Causa, Será Justicia²⁰³ y Abogados PRO²⁰⁴. También participaron referentes políticos de la UCR, el PRO, el Frente Renovador y el GEN (“La oposición salió a respaldar al juez Cabral y participará de la marcha”, 30 de junio de 2015).

Aunque con algunos desplazamientos, podemos mencionar un último caso en el cual el FORES deja entrever persecuciones a los funcionarios judiciales: la muerte del fiscal Alberto Nisman. El funcionario, fiscal de causas asociadas al atentado a la AMIA fue encontrado sin vida en su departamento el día 18 de enero de 2015. Si bien la hipótesis principal es que se trató de un suicidio, existen versiones que ubican al gobierno kirchnerista como responsable de la muerte de este funcionario, en virtud de la denuncia que Nisman tenía previsto presentar ante el Congreso donde se acusaba a la entonces presidenta de un presunto encubrimiento del atentado a la AMIA. Esta versión, alimentada principalmente desde el arco opositor, dio lugar a la realización de una serie de movilizaciones públicas que mencionaban al gobierno como el principal sospechoso de haber instigado el asesinato. La más importante de ellas fue la “Marcha del silencio” realizada a un mes de su muerte, y convocada por un grupo de fiscales entre los que se encontraban Guillermo Marijuan²⁰⁵, Carlos Stornelli²⁰⁶, José María Campagnoli²⁰⁷, Ricardo Sáenz²⁰⁸ y Carlos Rívolo²⁰⁹.

²⁰³ Será Justicia es una asociación creada en el año 2012 por un grupo de abogados, entre los que se encuentra María Eugenia Talerico, abogada penalista quien asumió en 2016 el cargo de vicepresidenta de la Unidad de Información Financiera Argentina (UIF) bajo el gobierno de Mauricio Macri. Esta asociación fue vinculada al macrismo así como al Colegio de Abogados de la calle Montevideo (“Será Justicia, la ONG filomacrista que está detrás de los últimos movimientos judiciales”, 4 de noviembre de 2017).

²⁰⁴ Abogados PRO es un espacio que nuclea abogados vinculados al partido político Propuesta Republicana (PRO).

²⁰⁵ Guillermo Marijuan es un fiscal federal conocido por intervenir en causas de corrupción vinculadas al kirchnerismo. La más importante de ellas es la conocida mediáticamente como “ruta del dinero K”, donde se investiga el lavado de dinero presuntamente obtenido a partir de irregularidades en la obra pública de la provincia de Santa Cruz.

²⁰⁶ Carlos Stornelli se desempeña como fiscal federal a cargo de la Fiscalía Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N°4. También estuvo a cargo de causas que investigaban denuncias de corrupción de funcionarios kirchneristas, como la causa “Hotesur” donde se investigaba el delito de lavado de dinero o la “causa de los cuadernos”, que investigaba el pago de sobornos.

²⁰⁷ José María Campagnoli es un fiscal nacional que intervino en la causa que condenó al empresario Lázaro Báez por lavado de activos. Báez fue acusado de ser testaferro de Néstor Kirchner, motivo por el cual se denunció a Cristina Fernández de Kirchner como parte de una asociación ilícita.

²⁰⁸ Ricardo Sáenz es fiscal de Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional de la Ciudad. Afirmó públicamente que a Nisman lo mataron debido a las denuncias realizadas contra la ex presidenta.

²⁰⁹ Carlos Rívolo es fiscal nacional en lo Criminal y Correccional Federal de la Ciudad de Buenos y presidente de la Asociación de Fiscales y Funcionarios de la Nación (AFFUN). Fue fiscal en el Caso Ciccone en el año 2012, causa

El FORES también participó de la convocatoria e invitaba a la movilización, como es posible observar en la siguiente imagen publicada en sus diferentes redes sociales:



Imagen 4.5 Convocatoria en Twitter a la "Marcha del Silencio". (FORES, 6 de febrero de 2015).

Tal como analizábamos en la primera parte de este capítulo, el caso Nisman constituye un punto de inflexión en relación al enfrentamiento entre el kirchnerismo y el Poder Judicial. Si bien el FORES no realizó una denuncia concreta hacia los funcionarios del Poder Ejecutivo, a diferencia de los casos analizados anteriormente, este hecho configuró una oportunidad para reclamar la necesidad de independencia judicial. En este marco, esta organización exige en sus gacetillas que la dirigencia política que “vele hoy más que nunca por la independencia de los jueces y los fiscales” (“La muerte del fiscal Nisman”, 20 de enero de 2015). Asimismo, publicó a través de sus redes sociales en los días posteriores a la muerte del fiscal la denuncia completa que sería efectuada contra Cristina Fernández de Kirchner, lo que de alguna manera otorga entidad a los hechos denunciados. De esta manera, asume una posición en el campo de antagonismos delineado.

Tal como analizamos en los últimos dos apartados, sea por considerar que existe una afinidad de los magistrados con el oficialismo o por la denuncia ataques directos a los funcionarios judiciales, el FORES establece críticas respecto al vínculo entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, centrando la responsabilidad en la actividad de este último.

d. La corrupción y la transparencia

donde se denunció la participación del entonces vicepresidente Amado Boudou en la compra fraudulenta de la imprenta Ciccone Calcográfica.

Un cuarto emergente vinculado a la crítica a la política partidaria y al Frente para la Victoria se vincula con la noción de corrupción²¹⁰ y, aquello que se presenta como su contracara, la transparencia. La corrupción emerge en esta discursividad como síntoma del mal funcionamiento del sistema de justicia, sea por la falta de independencia de los magistrados a cargo de la investigación de estos delitos o por la inexistencia de instrumentos legales para su persecución. En ambos casos, la corrupción aparece como un problema asociado a los funcionarios estatales.

En el marco de las actividades del FORES, la corrupción comienza a aparecer de manera creciente como una temática de interés. Eso se plasma, por ejemplo, en la ya mencionada participación en el “Informe Global de la Corrupción” (2007) elaborado por *Transparency International*, donde Emilio Cárdenas y Héctor Chayer analizan la rendición de cuentas de los jueces en materia de corrupción. También en su participación en el “Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción” (MESICIC), un órgano perteneciente a la OEA cuyo objetivo es analizar los marcos jurídicos e instituciones de los Estados miembros y el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción²¹¹.

En primer lugar, como mencionábamos, la corrupción aparece como un problema anudado a la falta de independencia judicial. Y esa falta de independencia se encuentra estrechamente vinculada a las medidas y hechos que analizamos a lo largo de este capítulo, tal como aparece en el informe presentado ante la MESICIC en 2016:

No sólo se puede señalar lo que no se hizo, sino que muchas de las cosas sucedidas han sido para peor de las instituciones y para la lucha contra la corrupción. La existencia de un Poder Judicial independiente es clave en este sentido. Particularmente en el período 2012-2015 la independencia e integridad han sido jaqueadas de muchas maneras: se intentó modificar la estructura del Consejo de la Magistratura de la Nación, los juzgados se vaciaron paulatinamente sin nombrarse nuevos jueces, se designaron jueces sustitutos en violación a la ley y a fallos de la Corte Suprema, se intentó nombrar fiscales de igual forma y suerte, se intentó remover jueces y fiscales que el gobierno hasta 2015 no los consideraba afines, se modificaron leyes para hacer más difícil el acceso a los tribunales cuando se requería reclamar contra el estado, se intentó dificultar que se tomaran medidas cautelares contra el Estado acrecentando el poder de “los hechos consumados”.

²¹⁰ La figura de corrupción no existe como tal en el Código Penal. Es una noción alrededor de la cual se engloban múltiples delitos contra la administración pública. Podemos referirnos entonces a la corrupción como un concepto asociado a una serie de tipos legales que remiten a prácticas de abuso de poder y utilización de recursos de una organización o entidad pública para beneficio propio, como es el caso de pago de sobornos, malversación de fondos públicos o tráfico de influencias. En este caso, sin embargo, nos interesa indagar cuales son los sentidos, hechos y sujetos a los cuales se asocia esta noción en nuestro caso de estudio.

²¹¹ La Convención Interamericana contra la Corrupción tiene como propósito “promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción” (Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996). De la ronda de consultas que establece el MESICIC también participaron organizaciones como Poder Ciudadano y la Federación Interamericana de Abogados (FIA).

En medio de esta situación se llegó incluso a la virtual paralización sobre la investigación de la muerte de un Fiscal Federal, muerte que a casi 18 meses, no se sabe si es un suicidio o un homicidio.

La descripción anterior, muy sintética por cierto, es para llamar la atención del MESICIC sobre temas que si bien fueron objeto de la Cuarta Ronda de análisis, pueden servir para esclarecer la situación del país, al menos hasta 2015, pero también para prevenir que pudiera suceder en otros países: la manipulación de las instituciones, especialmente del Poder Judicial (FORES, 2016).

Los intentos de reforma judicial y las interacciones entre jueces y funcionarios estatales forman parte para el FORES de un intento de manipular el Poder Judicial con el objetivo de afectar su independencia y, por ende, para obstaculizar la “lucha contra la corrupción”. Este modo de tematizar la corrupción permite reforzar aquellas líneas más férreas que estructuran la construcción de la independencia judicial, que entienden a lo público-estatal como parte central del problema. En torno a esto se asientan las críticas al Poder Ejecutivo. Observemos cómo se expresa esto en la ya mencionada publicación “Ética Judicial y sociedad civil”:

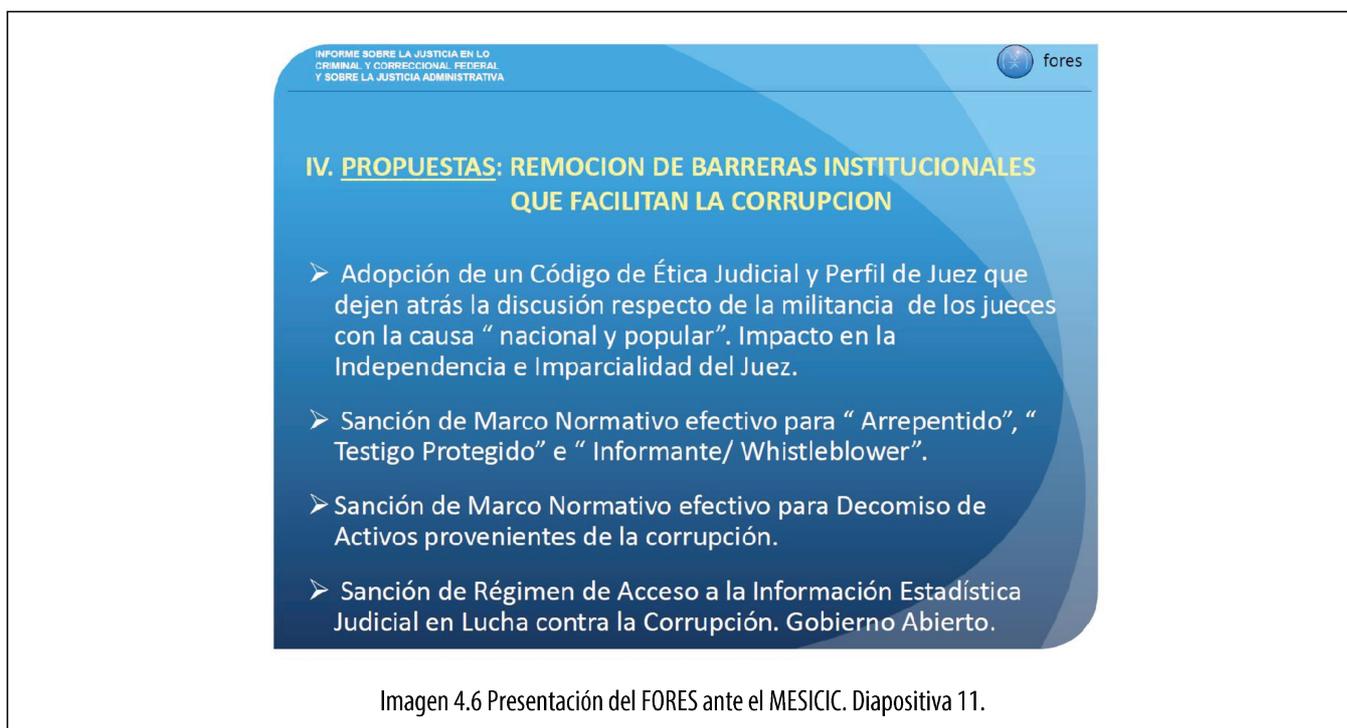
La corrupción, que afecta a la mayoría de los Gobiernos, especialmente a los de los Estados en vías de desarrollo, ha favorecido, en gran medida, el descrédito de los políticos. Lo que hace a esa perspectiva aún más desalentadora para los ciudadanos es el no encontrar fórmulas para la salida de la crisis. La falta de transparencia afecta a toda la Administración Pública, lo que favorece la inestabilidad política y social y desalienta el crecimiento económico que se pueda transformar en desarrollo sostenido y sostenible. (Chayer, 2008)

La corrupción aparece así como un problema de los países menos desarrollados y, en particular, como un problema de la administración pública. Asimismo, vemos reaparecer la noción de transparencia y rendición de cuentas, pero no asociada ya a la medición de eficiencia del Poder Judicial sino como un requisito inherente a la actividad estatal vinculado a posibles prácticas de corrupción.

Los modos de construcción del binomio corrupción/transparencia por parte de esta organización no son originales, sino que forman parte de una discursividad más amplia vinculada con la problematización de estos temas en el campo de las políticas públicas y en las redes de *expertise* internacionales. Como sostienen Pereyra (2013a, 2013b) y Astarita (2014), la emergencia de la corrupción como problema público en nuestro país durante finales de la década del '80 y principios de la década del '90, no responde a un proceso natural de expansión del fenómeno -es decir, a un incremento en las prácticas corruptas- sino que, por el contrario, responde a la consolidación de un movimiento anticorrupción a nivel global, así como también de nuevos modos de comprender la actividad política y la estatalidad. Esto ha dado lugar a cierta modalidad hegemónica de construir dicha problematización, donde la corrupción, no sólo es

fundamentalmente un problema de los países en vías de desarrollo, sino que también opera como motivo de crítica y desconfianza hacia la actividad política, en tanto focaliza su atención en la función pública, omitiendo las prácticas del sector privado (Astarita, 2014; Pereyra, 2013a, 2013b). Al mismo tiempo, alineado con los discursos de Banco Mundial, consideran que la corrupción constituye un obstáculo al desarrollo (World Bank, 1992, citado en Astarita, 2014). El Estado aparece nuevamente como objeto de sospecha constante y único actor participante de las prácticas de corrupción.

Ahora bien, como trabajamos a lo largo del capítulo, esta crítica a la estatalidad se centra en particular en la crítica al kirchnerismo y a sus propuestas que, en este caso, aparecen vinculadas al problema de la corrupción. Sin embargo, son también ciertas afinidades político-partidarias de los jueces las que afectarían la independencia judicial y, por ende, favorecerían las prácticas corruptas. Como aparece en el documento presentado ante la MESICIC, el FORES considera que una de las barreras institucionales que facilitan la corrupción en nuestro país es la identificación de ciertos jueces con la causa “nacional y popular”, una tradición que en Argentina se asocia al Movimiento Justicialista y a experiencias posteriores como es el caso del kirchnerismo²¹².



²¹² Tal como reconstruyen Svampa (2011) y Aibar y Rabotnikof (2012), la expresión “nacional-popular” se utiliza para definir de manera más amplia experiencias políticas que tuvieron lugar en México, Argentina y Brasil durante los años ‘30, ‘40 y ‘50 del siglo XX. Estos proyectos se sostienen “sobre el triple eje de la afirmación de la nación, el Estado redistributivo y conciliador, y el liderazgo carismático junto con las masas organizadas -el pueblo-” (Svampa, 2011, p. 18).

En la contraposición realizada, la corrupción se vería facilitada por la “militancia” de los jueces y sus simpatías políticas. Una de las formas de resolver esa cuestión sería la adopción de un Código de Ética Judicial y Perfil de Juez. Tal como plantean en la publicación “Ética judicial y sociedad civil” (2008) -donde proponen tomar como modelo el Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial²¹³- uno de los elementos que hacen a la “ética judicial” es la independencia judicial y ésta requiere que los jueces se abstengan de la participación política partidaria²¹⁴. Sin embargo, como vemos en la referencia, esta participación político partidaria se circunscribe a la militancia de aquellos jueces que empatizan con la causa “nacional y popular”.

Además de la adopción de un Código de Ética, el FORES propone algunas otras posibles medidas. Por ejemplo, la sanción de la figura de “arrepentido”, que permite que una persona que haya cometido un delito aporte datos relevantes para la investigación a cargo de beneficios sobre su pena. También propone la recuperación de bienes –es decir, del decomiso- de activos provenientes de la corrupción, con el objetivo de que estos bienes puedan ser utilizados por el Estado. Finalmente, la propuesta de acceso a la información en materia de lucha contra la corrupción. Varias de estas iniciativas van a ser desplegadas como parte de la gestión de la Alianza Cambiemos a partir del año 2015, como es el caso de la sanción de la ley N°27.304, denominada “Ley del arrepentido”, o el decreto N°62/2019 que facilita el recupero de activos en el caso de delitos complejos, como narcotráfico o corrupción, y replicarán una misma construcción del problema de la corrupción anudado a la actividad pública. Volveremos sobre esto en el capítulo siguiente.

A lo largo de este capítulo, analizamos el despliegue de la discursividad judicial liberal selectiva, cuyo eje central fue la noción de independencia judicial. Nos referimos a ella como liberal, en la medida en que recupera elementos del liberalismo político clásico, en particular, la fobia al Estado y la necesidad de contener su “desborde”. Para el FORES el límite a la estatalidad estaría dada por la división de poderes propia del modelo republicano. Sin embargo, se asigna al Poder Judicial un rol privilegiado en relación el control del resto de los poderes del Estado. De esta manera, la posibilidad de desborde estaría vinculada a los poderes a los que se accede a través del voto popular, como son los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

²¹³ El Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial es un “código modelo” elaborado por la Cumbre Judicial Iberoamericana, una instancia de cooperación entre los Poderes Judiciales de la región iberoamericana creada en el año 1990. De ella participan los presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia y de los Consejos de la Judicatura o Magistratura.

²¹⁴ “Art. 4º. La independencia judicial implica que al juez le está éticamente vedado participar de cualquier manera en actividad política partidaria” (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2006).

En relación al carácter selectivo de esta serie discursiva, podemos pensarlo en un doble sentido. En principio, en función de que este modo de conceptualizar el funcionamiento del sistema de justicia y la independencia judicial se asienta en una mirada restringida que considera al Estado como única amenaza. Deja por fuera entonces a la multiplicidad de poderes fácticos, en los términos planteados por Bergalli, que podrían interferir en las decisiones judiciales. Por otro lado, en relación al modo en que las críticas al funcionamiento de lo estatal se desplazan a la fuerza política a cargo del Estado, el kirchnerismo.

En este sentido, encontramos que un punto articulador en esta discursividad ha sido la crítica a las propuestas de reforma y acciones llevadas adelante por el gobierno del Frente para la Victoria. No obstante, entendemos que este fenómeno debe enmarcarse en el marco más amplio de controversias entre funcionarios y organizaciones vinculadas al mundo de lo judicial con el kirchnerismo. Nos interesa destacar como último punto que, tal como observamos en capítulos anteriores, el FORES no siempre antagoniza con las fuerzas políticas a cargo del Estado, sino que, por el contrario, en muchos casos demuestra afinidad a través de la colaboración en sus iniciativas. Veremos un ejemplo de ello en el capítulo siguiente.

Capítulo 5. Gobierno abierto y problema securitario. El programa Justicia 2020 como discurso de la estatalidad

El 4 de noviembre del año 2014 el FORES realizó la presentación oficial del proyecto “Justicia 2015-2020”, un programa de reforma del sistema de justicia. Este proyecto fue lanzado con vistas a formar parte de la agenda de las elecciones presidenciales del año 2015. A partir de la victoria presidencial de la Alianza Cambiemos y la designación de Germán Garavano como Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Justicia 2015-2020 (a partir de entonces denominado “Justicia 2020”) se transformó en uno de los emblemas centrales de la gestión, lo que implicó su inscripción dentro de la lógica estatal.

El objetivo del presente capítulo es indagar cuáles son las características que adquiere esta nueva propuesta de reforma judicial, en la medida en que se consolida como discurso de la nueva gestión de gobierno. Por un lado, analizaremos las primeras etapas de presentación del proyecto y su fase de implementación. Tal como procuramos mostrar a lo largo del presente capítulo, la discursividad del FORES queda imbricada con la discursividad estatal. Por otro lado, indagaremos en el modo en que la cuestión judicial se anuda con los discursos vinculados a la (in)seguridad. Por este motivo, denominamos a esta serie discursiva como discursividad judicial securitaria.

Detengámonos inicialmente en los trazos genealógicos que propiciaron la emergencia y consolidación de esta serie discursiva. En primer lugar, la construcción ideológica del PRO, como parte de la coalición que asume el gobierno del Poder Ejecutivo. En segundo lugar, la consolidación de la retórica del gobierno abierto. En tercer lugar, la construcción hegemónica de la (in)seguridad como discurso neoliberal tardío. Para el abordaje de esta discursividad, utilizaremos los siguientes materiales: a) la publicación “Agenda Anotada para la Justicia Argentina 2020”; b) los videos de presentación del proyecto Justicia 2015-2020; c) publicaciones realizadas en redes sociales; d) entrevistas a funcionarios publicadas en medios de comunicación locales; e) la publicación “Justicia 2020” publicada por el MJyDH en 2018; d) Notas e imágenes obtenidas a través de la observación participante realizada en un evento organizado por el MJyDH.

i. El PRO y su arribo al Estado Nacional

Como mencionamos inicialmente, Justicia 2015-2020 fue un proyecto de reforma judicial elaborado por el FORES y dirigido por Germán Garavano y Héctor Chayer, con el objetivo explícito de formar parte de la agenda oficial, sea cual fuere el partido o coalición política que triunfara en las elecciones presidenciales del año 2015. Finalmente, quien gana las elecciones

presidenciales es Mauricio Macri, líder de la Alianza Cambiemos. Luego de la negativa de Ernesto Sanz²¹⁵ para ocupar el cargo de Ministro de Justicia y Derechos Humanos, el mismo es ofrecido a Garavano. Es así que el proyecto comienza a formar parte de la cartera ministerial y pasa a denominarse “Justicia 2020”.

Antes de comenzar a describir la génesis e implementación del proyecto, nos interesa destacar en este apartado algunos trazos genealógicos que serán condiciones de posibilidad tanto para la implementación de Justicia 2020 como para los contenidos de la reforma judicial. Por un lado, en lo que refiere a las condiciones que permitieron su puesta en marcha como discurso de la estatalidad, nos detendremos en dos elementos. En primer lugar, en la composición y modo de construcción política e ideológica de Propuesta Republicana, uno de los partidos de mayor peso de la Alianza Cambiemos²¹⁶. En segundo lugar, en la consolidación de la lógica del “gobierno abierto” como un modo de pensar la actividad de la administración pública. Por otro lado, en relación a los contenidos de la reforma, recuperaremos algunos elementos vinculados a la consolidación del discurso hegemónico de la (in)seguridad.

En primer lugar, consideramos necesario recuperar algunas características de la coalición que posibilita la llegada de Garavano al MJyDH, la Alianza Cambiemos. En particular, nos interesa detenernos en la impronta de una de las fuerzas políticas de esta coalición: el PRO. Tal como describen Bohoslavsky y Morresi (2016) esta fuerza política tiene su origen en la convocatoria realizada por los empresarios Francisco De Narváez y Mauricio Macri en el año 2001, en el marco de la Fundación Creer y Crecer. Allí fueron invitados expertos, activistas políticos y sociales con el objetivo de diseñar políticas públicas y constituirse como una alternativa electoral que diera lugar a la “renovación de la política”. La creación de esta fuerza tuvo como epicentro la Ciudad de Buenos Aires, lugar donde en 2003 el PRO se presenta por primera vez a elecciones bajo el nombre “Frente Compromiso para el Cambio”²¹⁷.

La particularidad de esta fuerza política radica, en primer lugar, en lo heterogéneo de su conformación. Morresi y Vommaro (2014) afirman que el PRO se nutre de una combinación de cinco “facciones” o sectores: dirigentes de la centro-derecha tradicional; dirigentes y pequeños grupos vinculados a la UCR; sectores vinculados al peronismo; cuadros del mundo empresarial; y profesionales y expertos vinculados al mundo de los *think tanks* y ONG. En relación a este último

²¹⁵ Presidente del comité nacional de la Unión Cívica Radical. Emitió un comunicado en el cual afirmaba su rechazo al cargo por “cuestiones personales”.

²¹⁶ Los otros partidos que componían esta coalición eran sectores de la UCR, y la Coalición Cívica ARI, liderada por Elisa Carrió.

²¹⁷ El PRO gobierna la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2007, a partir de la victoria electoral de Mauricio Macri y Gabriela Michetti.

grupo, el ingreso de cuadros vinculados a usinas de pensamiento y organizaciones de la sociedad civil tuvo lugar a través de la Fundación Creer y Crecer, y el Grupo Sophia, un *think tank* neoliberal creado en la década del noventa por Horacio Rodríguez Larreta²¹⁸. La incorporación de estos sectores y la diversidad en su composición fue utilizada estratégicamente por el PRO en tanto le permitió “presentarse como un partido pos-ideológico, capaz de dejar atrás la identificación de la derecha con el anti-peronismo y a través de pluralidad de prácticas y estrategias seducir a dirigentes y núcleos duros del electorado tradicionalmente peronista” (Bohoslavsky y Morresi, 2016, p. 152).

Esto da lugar a la segunda particularidad de este partido: el abandono de las identificaciones políticas tradicionales. El reclutamiento de cuadros a través de organizaciones de la sociedad civil es presentado como una renovación, a través de la incorporación de “gente nueva que *se mete en política*” (Morresi, Vommaro & Bellotti, 2015; p. 150, cursiva en el original). El PRO se afirmó entonces como una fuerza integrada por personas no vinculadas al ámbito de lo político -como *outsiders*, recuperando la expresión de Vommaro (2014)- que eran convocadas a “meterse”, a transformar los modos “tradicionales” de hacer política. El PRO no se presenta como un partido doctrinario, sino que busca ampliar sus bases de apoyo a través de una construcción identitaria que lo ubica “más allá” de la ideología, en un enfoque que Schuttemberg (2017) define como “ideológicamente desideologizado”. Como veremos a lo largo del análisis, el vínculo entre los *think tanks* y esta coalición, así como su construcción como parte de un “afuera” de la política, serán las condiciones de posibilidad que permitirán la implementación de Justicia 2020 en el marco de la gestión iniciada en 2015.

Un segundo trazo se vincula con la consolidación de una nueva lógica de gobierno de las políticas públicas, vinculada con la noción de “gobierno abierto”. Por gobierno abierto, Oszlak (2013) define una nueva filosofía respecto a cómo gobernar y a cuáles son los roles asignados al gobierno y a los ciudadanos, en función de las potencialidades que otorgan las nuevas tecnologías. De acuerdo al autor, la idea de gobierno abierto se sostiene en las siguientes afirmaciones:

1) en la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) en la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y 3) si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia. (Oszlak, 2013, p. 6).

²¹⁸ Horacio Rodríguez Larreta (1965) es un político argentino que se desempeña actualmente como jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2015. Fue jefe de gabinete durante las gestiones de Mauricio Macri en la Ciudad de Buenos entre los años 2007 y 2015.

De esta manera, se entiende que las nuevas tecnologías habilitan nuevas formas de vinculación entre el Estado y la sociedad, lo que permitiría profundizar la participación ciudadana. En el año 2011 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas se crea “Alianza para el Gobierno Abierto” (OGP por sus siglas en inglés), una organización creada con el objetivo de “fomentar una cultura global de gobierno abierto que empodere y rinda a los ciudadanos, y promueva los ideales de un gobierno abierto y participativo del siglo XXI” (OGP, 2011, s.p.). Entre algunos de los compromisos que asumen los países que se unen a la OGP es posible mencionar el de “aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales”; “apoyar la participación ciudadana”; y “aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas” (OGP, 2011, s.p.). El gobierno abierto propone entonces un modo de conceptualizar la actividad pública asentada en la premisa de que las acciones de gobierno deben ser “visibles” y que la ciudadanía debe “proporcionar supervisión” (OGP, 2011, s.p.).

En su trabajo “Democracia, Neoliberalismo y estados de excepción” Susana Murillo (2017) menciona que la idea de que a través de una mayor comunicación y transparencia -es decir, del gobierno abierto- se logra un fortalecimiento de la democracia es posible debido a que hace décadas los problemas de gobernabilidad son atribuidos a la “corrupción de los gobernantes”. La corrupción funciona entonces como un “significante flotante, cuyos sentidos influyen en la identificación o rechazo de grupos de ciudadanos con determinados líderes de opinión independientemente de la plausibilidad de sus afirmaciones o del modo en que los mensajes se transmitan” (Murillo, 2017, p. 48). Encontramos entonces afinidades entre la idea de “gobierno abierto”, planteado como la necesidad de visibilidad permanente de la actividad del Estado, y la desconfianza constante hacia la estatalidad que mencionábamos en capítulos anteriores. Tal como analizaremos más adelante, Justicia 2020 se presenta como la primera iniciativa de gobierno abierto en el ámbito judicial.

Un último trazo genealógico que nos interesa recuperar en relación a la discursividad judicial securitaria es, precisamente, la vinculada al problema de la (in)seguridad. Si bien ya abordamos algunas de estas cuestiones en el Capítulo 1, nos interesa recuperar brevemente algunas ideas en tanto encontramos que los discursos alrededor de lo securitario adquieren dominancia en esta serie.

Recuperando algo de lo trabajado, en su construcción hegemónica la (in)seguridad aparece frecuentemente asociada al delito cometido en el espacio público por jóvenes de los sectores populares. Esta formulación obtura la reflexión respecto a otras formas posibles de pensar qué es estar seguro, a la vez que invisibiliza otros tipos de delitos que producen mayor daño social como es el caso de los delitos cometidos por sectores medios y altos. Este modo de formulación del problema habilita una administración diferencial de los ilegalismos a través de la penalidad,

parafraseando a Foucault (2002). Como veremos a lo largo del análisis, si bien encontramos regularidades que coinciden con el discurso hegemónico de la (in)seguridad, también encontramos ciertos desplazamientos en relación a la pregunta por otros ilegalismos, en particular, en aquellos vinculados con la corrupción.

Antes de avanzar nos interesa volver a traer la premisa de la (in)seguridad como discurso neoliberal tardío, tal como lo definen Dallorso y Seghezzeo (2016, 2021). Siguiendo la línea de los autores, la cuestión securitaria es uno de los tantos discursos que constelan la racionalidad política neoliberal como lo son también, por ejemplo, los discursos de eficiencia, transparencia e individualismo. Los autores llaman la atención respecto al hecho de que, luego del resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal durante la crisis de 2001-2002 en Argentina, el discurso de la (in)seguridad fue uno de los únicos discursos neoliberales que no fue deslegitimado. Por el contrario, funcionó como un vector que horadó los vínculos entre Estado y sectores populares en el marco de los gobiernos posneoliberales “a través de la construcción de la figura otrificada y antagonizada del delincuente en metonimia infinita con los sectores populares” (Dallorso & Seghezzeo, 2021, p. 23). En este sentido, nos interesa recuperar qué es lo que sucede con estos discursos en el marco del “retorno neoliberal” que significó la llegada de Mauricio Macri al gobierno (Dallorso & Seghezzeo, 2016, 2021), y qué características imprime este proceso a la cuestión judicial. En particular debido a que, tal cómo analiza Pareta (2021), el problema securitario se transforma en un tema ineludible en la campaña electoral de 2015, donde la Alianza Cambiemos triunfa en la elección presidencial.

Habiendo realizado este recorrido inicial, continuemos con el análisis del modo en que fue formulado e implementado Justicia 2020.

ii. Una agenda de reforma judicial

Justicia 2015-2020 es una propuesta de reforma judicial presentada por el FORES durante el año 2014. El proyecto fue planteado como un modo de abordar lo que el FORES consideraba uno de los retos centrales del país y del siguiente gobierno: “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, 2015a, p. 2).

El diagnóstico inicial sobre el cual se asentó la propuesta de reforma fue plasmado en el documento “Agenda anotada para la Justicia argentina 2020” (en adelante, Agenda). El mismo fue presentado durante el mes de noviembre en la sala de cine de la Ciudad de Buenos Aires “Village

Recoleta”, en un evento cuyo slogan era: “por una Justicia moderna, independiente y eficaz al servicio de la sociedad”, y su lanzamiento fue cubierto por medios nacionales²¹⁹.

La Agenda se estructuró en dos grandes partes. Un primer apartado donde se describían aquellos “desafíos” que enfrentaba el sistema de justicia en Argentina como, por ejemplo, la “debilidad institucional que afecta la independencia de los jueces”, la “inseguridad ciudadana” o el “capital humano altamente capacitado pero con bajo rendimiento” (FORES, 2015a). Tal como afirmó Garavano en la presentación del proyecto, el orden en que estos desafíos fueron listados implicaba asimismo una valoración por parte del FORES respecto a su gravedad: los primeros eran los más urgentes de resolver mientras que los últimos eran los problemas considerados menos graves. En el segundo apartado, se proponían los ejes de acción que darían respuesta a los problemas identificados. A continuación, transcribimos el cuadro con los desafíos y ejes tal como se estructuran en el documento consultado²²⁰:

Desafío	Eje
Avances sobre la independencia de jueces y fiscales, incluyendo la partidización del Consejo de la Magistratura y la gran cantidad de jueces y fiscales subrogantes.	I. Fortalecer el Estado de Derecho y la independencia judicial
Debilidades institucionales que limitan la capacidad de autogobierno y rendición de cuentas	II. Fortalecimiento institucional del sistema judicial
Inseguridad ciudadana e impunidad en los delitos. Aumento en la violencia de los delitos, corrupción pública, falta de reacción del sistema judicial penal y pasividad policial en la prevención y aplicación de la ley. Sistema carcelario en crisis que no garantiza la reinserción social de los detenidos.	III. Procesos penales efectivos, rápidos y transparentes, que garanticen la sanción de los delincuentes y su reubicación social.
Dificultades en el acceso a la justicia, por los altos costos de tiempo y dinero, y por las barreras existentes para los grupos en situación de vulnerabilidad.	IV. Ampliar el acceso a la justicia
Estructura organizacional y procesos de trabajo obsoletos, caracterizados por la anacrónica lentitud, el alto costo, la opacidad y, por tanto, objeto de la desconfianza ciudadana.	V. Rediseñar la gestión y la organización judicial
Capital humano altamente capacitado pero con bajo rendimiento en términos de resultados, por desmotivación e inadecuada asignación de recursos.	VI. Potenciar el capital humano del sistema de justicia, reasignando los recursos en función de las necesidades y expectativas de la sociedad.
Dificultades para el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales. Modificación de normas centrales en el sistema jurídico sin consenso suficiente	VII. Reforma de los Códigos sustantivos y procesales

Fuente: FORES (2015)

A partir de estos ejes, se desplegaban una serie de propuestas tentativas que incluían, por ejemplo, reformas a las leyes del Consejo de la Magistratura y del Ministerio Público Fiscal,

²¹⁹ Ver, por ejemplo, “Una propuesta de agenda para la Justicia 2015-2020” (La Nación, 6 de noviembre de 2014).

²²⁰ Los ejes sufrieron modificaciones mínimas de orden y redacción desde su presentación inicial en 2014 hasta la publicación del documento final en 2015. Citamos en este caso la versión final del mismo.

impulso a la oralidad efectiva en los procesos, y reforma de los Códigos Penal y Procesal Penal de la Nación. El documento cerraba con una serie de anexos donde se incluían anteproyectos de ley, entre ellos, el del Consejo de la Magistratura y jurado de enjuiciamiento de Magistrados de la Nación, el de Arbitraje y el de creación de la Justicia Vecinal para la Ciudad de Buenos Aires.

La presentación de la Agenda fue el puntapié inicial para la difusión pública del proyecto. A partir de esto, se inició una segunda etapa que tuvo como objetivo la búsqueda de acuerdos con funcionarios judiciales y referentes políticos. Durante el año 2015, el FORES organizó una serie de talleres con miembros del Poder Judicial -abiertos al público en general-, con el objetivo de presentar los contenidos de la reforma y “construir los consensos necesarios en un adecuado proceso de debate público” (FORES, 19 de marzo de 2015). Se realizaron un total de seis talleres²²¹ entre los meses de mayo y junio de 2015 en la Ciudad de Buenos Aires, en función de cada uno de los ejes planteados inicialmente en la Agenda. Si bien la estrategia de difusión de Justicia 2020 tuvo como eje presentarlo como un proyecto de carácter plural y participativo, es importante mencionar que estas reuniones no redundaron en modificaciones sustantivas a la propuesta original, tal como surge de la comparación entre el proyecto presentado y su versión final publicada en octubre de 2015.

En paralelo a esta serie de encuentros, las acciones del FORES se orientaron a generar instancias de comunicación con representantes del arco político. En principio, el documento fue compartido con todos los partidos políticos y coaliciones que participarían en las elecciones presidenciales²²². Asimismo, realizaron encuentros con representantes de diversas fuerzas como, por ejemplo, el Frente Renovador²²³, el Frente Progresistas²²⁴ y la Alianza Compromiso Federal²²⁵. Los encuentros eran difundidos a través de redes sociales como Facebook y a través del blog

²²¹Los talleres realizados fueron los siguientes: i) Apertura y Estado de derecho e Independencia Judicial (26 de marzo), ii) Procesos penales efectivos, rápidos y transparentes (9 de abril); iii) Ampliación del acceso a la Justicia (23 de abril); iv) Rediseño de la gestión y la organización judicial (7 de mayo); v) El capital humano del sistema de justicia (21 de mayo); vi) Reforma de los Códigos sustantivos y procesales (4 de junio). De acuerdo a los propios organizadores, se registró la asistencia de un total de 76 personas.

²²² De acuerdo al relato de nuestra entrevistada, el proyecto fue recibido por la totalidad de los candidatos presidenciales a excepción de Nicolás del Caño, dirigente del Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS) y candidato de la coalición Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT).

²²³ Se conoce como Frente Renovador a la coalición -cuyo nombre original es Unidos por una Nueva Alternativa (UNA)- creada en el año 2015 y liderada por Sergio Massa y José Manuel de la Sota. Desde el año 2019, el Frente Renovador se conformó como partido político y en la actualidad forma parte del Frente de Todos.

²²⁴ El Frente Progresistas es una alianza creada en 2015 por diversos partidos como el Partido Socialista Auténtico, Partido Socialista, el Movimiento Libres del Sur, y el partido Generación para un Encuentro Nacional (GEN). La candidata de este espacio fue la líder del GEN, Margarita Stolbizer.

²²⁵ La Alianza Compromiso Federal es una coalición conformada en el año 2015 por Es Posible, un partido de tradición peronista liderado por Alberto Rodríguez Saá, y el Movimiento Independiente de Justicia y Dignidad, una agrupación social dirigida por Raúl Castells.

creado específicamente para la difusión del proyecto²²⁶, como se observa en las imágenes a continuación:



²²⁶ La dirección del blog es <https://justicia2015.wordpress.com>.

Como se menciona en los textos que acompañan cada una de las imágenes, esta presentación tenía como objetivo que la fuerza política que ganara las elecciones pudiera incluir al programa Justicia 2020 como parte de su agenda de gobierno. Es decir, se planteaba como una opción viable de ser implementada por cualquiera de las fuerzas que ganara las elecciones, más allá de su posicionamiento ideológico, tal como relata un miembro de FORES quien, a su vez, pasó a desempeñarse como funcionario del MJyDH:

Y esta Agenda Anotada, desde la ONG, desde FORES, lo que se hizo fue entregársela a todos los candidatos presidenciales, los que en las PASO 2015 se habían convertido en candidatos presidenciales. Todos y cada uno de ellos recibieron una de éstas, también como un símbolo de que **no eran políticas partidarias, eran políticas para el sector justicia**. Y el interés era que cualquier potencial presidente pudiera ver la importancia de esto (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019).

Tal como analizábamos en el capítulo 1 y 4, una de las estrategias de esta organización y de las usinas de pensamiento en general, es desmarcarse de lo político -y en particular, de lo político partidario-. En este sentido, y tal como refiere nuestro entrevistado, la Agenda se propone como una propuesta de reforma judicial transversal a los diferentes posicionamientos políticos. Si lo político partidario es presentado como interés parcial, es el saber técnico el que permitiría representar al interés general y sobre el cual no habría oposición posible, en palabras de una de nuestras entrevistadas:

El objetivo era, antes de las PASO, de las elecciones presidenciales, llevarla a todos los partidos políticos, a todos los partidos políticos -porque **como era una cuestión técnica**, siempre volvemos a insistir en ese aspecto- **no tenía ninguna oposición política**. Cualquier político podía agarrarlo y decir “este es mi plan de acción para el futuro de la justicia”. Cualquiera. Y en general, **salvo los que salieron electos**, ningún partido político tenía un plan para la justicia (Entrevista 1, FORES, 2017).

Al ser definido como una “cuestión técnica”, el programa de reforma judicial fue presentado como una propuesta neutral apolítica, desideologizada. Un modo de formular el problema que, como vimos inicialmente en este capítulo, es afín a la construcción ideológica propuesta por el PRO. La propuesta se legitimó, por un lado, a partir de su dimensión técnica. Por el otro, a partir de presentarse como un proyecto consensuado con todo el arco político lo que aseguraría su implementación en el próximo período presidencial.

Ahora bien, retomando las palabras de la entrevistada, existían coincidencias entre las propuestas realizadas por el FORES y “los que salieron electos”. El triunfo presidencial de Mauricio Macri como parte de la Alianza Cambiemos, permitió que Justicia 2020 se incorpore

como parte de la cartera estatal nacional. Veamos las características que adquiere su implementación a partir de entonces.

iii. El arribo del FORES al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: la implementación de Justicia 2020.

Como trabajamos en el apartado anterior, el plan de reforma elaborado por el FORES era presentado como un proyecto no partidario. Sin embargo, fue el triunfo de la Alianza Cambiemos el que posibilitó su implementación por parte del MJyDH, y más en particular, la designación de Germán Garavano, tal como relataba uno de nuestros entrevistados:

Elecciones generales y ballottage mediante termina siendo presidente de la Nación Mauricio Macri, y termina designando como Ministro de Justicia al propio Germán Garavano. Por lo que, por supuesto, esto se convirtió rápidamente en un plan estratégico que él mismo había diseñado (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019)

En tanto el propio Garavano, en conjunto con Héctor Chayer, había formado parte de la dirección del proyecto, la implementación del programa aparece como una decisión “natural” una vez asumida su nueva función. En relación a esto, nos interesa desarrollar dos cuestiones. En primer lugar, cuáles fueron las condiciones de posibilidad que dieron lugar a la asunción de Garavano como ministro. En segundo lugar, cuáles fueron las modalidades de implementación de este programa, a partir de las transformaciones que implicó su paso a la estatalidad. Detengámonos en estos dos puntos.

a. Trayectorias expertas y saber técnico. La figura de Germán Garavano

En la misma línea que el ejercicio realizado en el Capítulo I, consideramos relevante trazar un breve recorrido por la trayectoria de quien constituyó una de las caras visibles de este nuevo plan de reforma judicial en representación del FORES y quien fuera posteriormente designado como ministro de Justicia y Derechos Humanos. Nos interesa en particular mostrar un modo de circulación de recursos humanos entre Poder Judicial, sociedad civil y sector público. Es decir, el interés no está dado por la historia particular del ministro Garavano, sino por el modo en que encarna una posición móvil en una trama de relaciones específicas.

Germán Garavano, formado en abogacía en la Universidad Católica de Buenos Aires, posee una larga trayectoria que involucra diversos campos de inserción: su desempeño como funcionario del Poder Judicial, su participación en organizaciones de la sociedad civil, la provisión de servicios

de consultoría para diferentes organismos internacionales, y la actividad académica y de investigación. Como sostiene Sicardi (2018), su recorrido profesional se encuentra atravesado por el impulso hacia los procesos de reforma judicial en los sistemas de enjuiciamiento latinoamericanos.

En relación a su carrera judicial, Garavano se desempeñó en el fuero federal penal, desarrollando posteriormente su actividad en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el año 2007 fue designado por la legislatura porteña como Fiscal General encabezando el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, cargo que ocupó hasta el año 2014. Durante este período llevó adelante la instauración de un nuevo diseño organizacional de las fiscalías a su cargo, trabajando tanto en cuestiones funcionales como en infraestructura e incorporación de nuevas tecnologías (Sicardi, 2018). En el año 2014 es electo como consejero suplente del Consejo de Magistratura de la Nación, formando parte de la lista de la agrupación “Gente de Derecho”²²⁷, hasta su designación en el MJyDH.

Una segunda dimensión de su trayectoria se orienta a su trabajo en organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. En el caso particular del FORES, ocupó el cargo de Director Académico entre los años 1998-2000, a la vez que dirigió y coordinó diversas publicaciones e investigaciones²²⁸ llevadas adelante por esta organización. Participó a su vez de la creación de la asociación civil “Unidos por la Justicia”, un *think tank* fundado en el año 2004, orientado a la implementación de propuestas para la reforma de la justicia. Allí asumió en el año 2014 el cargo de Director Académico. Participó asimismo de la Mesa Permanente por la Justicia perteneciente a la ya mencionada iniciativa Mesa del Dialogo Argentino.

En lo que refiere a su vinculación con organismos internacionales, Garavano ha participado como consultor y director de gran cantidad de proyectos con el BM²²⁹ siendo el más importante de ellos el “Programa de reforma del sistema de justicia (PROJUS)” (1999). Asimismo, ha trabajado con el BID en calidad de consultor-coordinador para el también ya abordado proyecto

²²⁷ “Gente de Derecho” es una agrupación creada por el abogado Jorge Rizzo en el año 2003, y constituye el oficialismo en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal desde el año 2006. Durante el momento de la candidatura de Garavano, esta agrupación estuvo vinculada a Daniel Angelici, ex presidente del Club Atlético Boca Juniors, actual vicepresidente de la Asociación Argentina de Fútbol (AFA) y persona de confianza de Mauricio Macri. Para mayor desarrollo, ver Morresi, Vommaro y Bellotti (2015), Damiani y Maradeo (2018).

²²⁸ Por ejemplo, las investigaciones trabajadas en el Capítulo III, “Justicia y desarrollo económico” (1998) y el “Plan Nacional de Reforma Judicial (1999). También podemos mencionar el trabajo “La problemática de la oficina judicial en la Argentina” (1999), que tuvo como objetivo proponer diferentes modelos de organización de los juzgados. Un último ejemplo es “Usuarios de la justicia argentina”, una investigación financiada por el Banco Mundial y realizada en el año 2000, que tenía como objetivo, a través de la revisión de expedientes, identificar quiénes usan el sistema de justicia y con qué resultados.

²²⁹ Por ejemplo, para los proyectos “Usuarios del sistema de justicia en Argentina” (2000), “Usuarios del sistema de justicia en Perú” (2001), “Usuarios del sistema de justicia en Ecuador” (2002) y “Usuarios del sistema de justicia en Brasil” (2002).

“Programa de reforma modelo para las administraciones de justicia provinciales” (1998). A nivel regional, asumió el cargo de vicepresidente del Consejo Directivo del CEJA durante los años 2005-2007.

Una última dimensión se vincula con su actividad académica y de investigación. Garavano se ha desempeñado como investigador visitante en la Universidad Carlos III de Madrid (1999)²³⁰. También es investigador formado del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Dr. Ambrosio L. Gioja” perteneciente a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UBA). Por otro lado, ha publicado libros y artículos vinculados a la reforma judicial como autor y coautor²³¹. Uno de sus trabajos centrales fue el libro “Mano Justa: una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis” (2004), en conjunto con Diego Gorgal²³² y Eugenio Burzaco²³³. Este trabajo se presenta como un conjunto de propuestas y planes de reforma para enfrentar el problema de la (in)seguridad en Argentina, en línea con el modo en que el problema securitario emerge en esta serie discursiva, tal como veremos más adelante.

Es posible observar entonces un recorrido atravesado por diversos vaivenes entre la función pública y privada, y entre el ámbito local e internacional, que culminan con su designación en el año 2015 como ministro de Justicia y Derechos Humanos. Tal como reconoce uno de los entrevistados vinculados a la implementación del programa, es esta trayectoria la que otorga legitimidad para asumir el cargo:

Primero, la idea de una política a 4 años, una política no sólo de coyuntura y además una política que pudiera tener grados de consenso, viene del trabajo en la sociedad civil. El ministro Garavano, previo a ser ministro -más allá de haber sido fiscal general de la Ciudad, de haber sido juez en la Ciudad, es decir, de haber tenido varios cargos-, por otro lado, él siempre fue una persona con muchos contactos y mucho trabajo en el ámbito de la sociedad civil. Entonces él tenía mucho trabajo hecho en ese ámbito, muchos trabajos de diagnóstico, muchos trabajos de propuesta. Por ende, ya había una relación muy fuerte con muchas ONG del sector justicia en particular, pero de la sociedad civil en general, que hacían que viera como algo muy valioso la participación de estos actores relevantes. Y desde ahí, antes de estar incluso nominado como

²³⁰ De acuerdo a una entrevista realizada a Garavano y publicada en el libro “Radiografía de la corrupción PRO” (2018) de Damiani y Maradeo, es a partir de esta invitación como investigador visitante que tiene lugar su primer acercamiento con Horacio Lynch y Santiago del Carril, miembros del FORES. A partir de ello, el FORES lo contacta para colaborar con su organización.

²³¹ Entre ellas, podemos mencionar el libro “La justicia argentina: crisis y soluciones” publicado en el año 1997. También “Un Nuevo Camino para la Reforma Judicial”, artículo publicado en el año 2005 en conjunto con Luis María Palma.

²³² Diego Gorgal es Licenciado en Ciencias Políticas por la UCA. Fue Secretario de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires en 2005 y 2006, y Ministro de Gobierno de la misma ciudad durante los años 2006 y 2007. Es miembro del Frente Renovador.

²³³ Eugenio Burzaco es Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad del Salvador, y forma parte del partido político PRO. Fue jefe de la Policía Metropolitana durante los años 2009 y 2011, y Secretario de Seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación entre los años 2015 y 2019.

potencial Ministro de Justicia, en los años 2014, 2015, trabajó en esto (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019)

Tanto su paso por la función judicial como su experiencia en organizaciones de la sociedad civil es visto como un *plus* que le permitiría pensar en políticas a largo plazo -y no únicamente de coyuntura en el marco de una gestión de gobierno- a la vez que generar grados de consenso entre la sociedad civil.

Ahora bien, estos vaivenes nos permiten observar, por un lado, una dinámica más general de los *think tanks*, vinculada con la circulación de recursos humanos –más específicamente, expertos- en el marco de las redes que establecen con otras autoridades de gobierno. Son estas redes las que posibilitan que existan inscripciones institucionales cruzadas, es decir, figuras cuya trayectoria incluye la participación en usinas de pensamiento, pero también dependencias estatales, organismos internacionales, en un fenómeno que algunos autores definen de manera más amplia como “puerta giratoria”²³⁴. En relación al tema de nuestra tesis, podemos mencionar al Poder Judicial como un ámbito de paso privilegiado por parte de la *expertise* judicial. La incorporación de varios miembros del FORES al MJyDH a partir de la implementación de Justicia 2020²³⁵, es un observable de este proceso.

Por otro lado, nos permiten observar un aspecto más específico de este proceso, vinculado con el lugar privilegiado que otorgaba la Alianza Cambiemos y más específicamente, el PRO, al saber experto (Vommaro, 2014). Pero, en línea con la definición de los *think tanks* como autoridades de gobierno que trabajamos en el capítulo 1, esta *expertise* se asienta en una apelación a lo técnico, a lo neutral, para legitimar sus intervenciones. A diferencia de otros procesos de incorporación de miembros de organizaciones de la sociedad civil a dependencias del Estado, donde lo que se valora es una *expertise* fundada en un saber “militante”²³⁶, observamos aquí que

²³⁴ La expresión “puerta giratoria” en este caso, refiere al traspaso de actores del sector privado al sector público y viceversa (Pegoraro, 2015; Maillet, González-Bustamante y Olivares, 2016; Castellani, 2018). Esta circulación lleva implícita una disolución de las fronteras entre lo público y lo privado, en tanto es posible equiparar estos ámbitos, sin considerar las especificidades de la actividad pública (Maillet, González-Bustamante y Olivares, 2016). Como veremos más adelante este capítulo, la expresión es también utilizada en el discurso securitario para referirse a la falta de sanción penal de los delitos.

²³⁵ En el caso del FORES y el MJyDH podemos mencionar otros ejemplos como es el caso de Héctor Chayer, autor de la Agenda, quien pasó a desempeñarse como coordinador operativo del programa Justicia 2020. También es el caso de Juan Pablo Marcet, investigador del FORES desde el año 2002 y coordinador nacional de Justicia 2020 desde 2016. También son los casos ya mencionados de Diego Bunge y Enrique del Carril, quienes pasaron a formar parte del Comité Impulsor de Justicia 2020. Sin embargo, no todas las designaciones se vincularon con la implementación de este programa. Tenemos también el caso de Santiago del Carril, investigador del FORES, quien durante el período 2015-2019 asumió el cargo de Coordinador del Programa Nacional de Criminalística. Incluso el propio Secretario de Justicia durante la gestión de Garavano, Santiago Otamendi, formó parte del FORES durante los años 1997 y 2000.

²³⁶ Cuando nos referimos a *expertise* militante, hacemos referencia, por ejemplo, al trabajo de Luisina Perelmiter (2012) centrado en la incorporación de miembros de organizaciones de desocupados al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a partir del año 2003. También a la investigación de Bárbara Ohanian (2018), quien analiza el proceso por el cual integrantes de organizaciones de derechos humanos, militantes, familiares y sobrevivientes son convocados

la incorporación de estos expertos al sector estatal se funda en un saber “técnico” y “apolítico”. Es decir, su participación en la función pública no se asienta en la representación de un interés de un grupo o sector, sino en la invocación al “interés general” y el rechazo a la propia politicidad de las intervenciones. Lo que prima en el caso de estos expertos es entonces una ética del desinterés individual (Bourdieu, 1994, citado en Perelmiter, 2012), a partir de la apelación a un saber técnico, cuantificable, y no en su afiliación partidaria. La propia construcción identitaria del PRO como fuerza “por fuera” de la política y de las ideologías, hace sistema con el modo en que los *think tanks* -y en este caso, el FORES- legitiman sus intervenciones.

La designación de Garavano nos permite observar entonces ese punto de imbricación entre los mecanismos que caracterizan a las usinas de pensamiento y el modo en que el PRO se presenta a sí mismo como una “renovación de la política”. Al mismo tiempo, dicho nombramiento fue el puntapié inicial para el desembarco del FORES en el MJyDH, tal como relataba una de nuestras entrevistadas:

Increíblemente ustedes saben que cuando cambiaron las autoridades, el candidato a Ministro de Justicia era otro que renunció antes de tiempo. Y entonces le tocó a German Garavano recibir la propuesta. Así es como ahora FORES tiene todos sus proyectos en el Poder Judicial en cabeza del ministro (Entrevista 1, FORES, 2017)

Es por ello que la implementación de Justicia 2020 implicó entonces el acoplamiento de los discursos del FORES con una lógica propia de la estatalidad. Antes de adentrarnos en los elementos específicos de la discursividad judicial securitaria, detengámonos en la forma que asume su puesta en marcha.

b. Consenso y transparencia. Justicia 2020 como un programa de “gobierno abierto”

Justicia 2020 fue puesto en marcha formalmente a través de la resolución N°151/16. Allí se establece como su objetivo principal “coordinar espacios de diálogo, mesas y comisiones temáticas de trabajo, para la participación ciudadana e institucional en la elaboración,

para integrar diferentes dependencias de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación a partir de los cambios en las políticas de memoria implementadas por el gobierno de Néstor Kirchner. Allí las autoras analizan cuáles son algunos de los recursos sobre los cuales se funda la legitimidad de los miembros de las organizaciones analizadas para participar en la esfera estatal. En ambos casos, es posible identificar algunos rasgos comunes. En primer lugar, la legitimación se sostiene en la afirmación de un “particularismo colectivo” y un “desinterés personal”. Es decir, los militantes “reivindicaban un desinterés que no se justificaba en la autoridad del saber científico o de oficio sino, precisamente, en los ‘intereses particulares’ de los grupos sociales que sus organizaciones representaban en el Estado (Perelmiter, 2012; p. 442). En segundo lugar, a través de la construcción de una ética militante que funcionaría como “garantía” de compromiso con lo público, como un “plus” personal en relación al trabajo (Perelmiter, 2012; Ohanian, 2018). Finalmente, la legitimidad se construye mediante la reivindicación de un saber adquirido a través de la experiencia, tanto en el conocimiento del “territorio” como en la trayectoria de militancia contrapuesta al Estado

implementación y seguimiento de políticas de estado, proyectos e iniciativas legislativas de innovación y modernización judicial” (Res. N°151/2016)²³⁷. El programa se planteó entonces como un espacio de articulación y participación ciudadana cuyo objetivo era lograr consensos respecto a la formulación de políticas públicas orientadas a “modernizar” el sistema de justicia. Su implementación quedó a cargo de la Secretaría de Justicia, bajo la dirección de Santiago Otamendi. Asimismo, se designó a Héctor Chayer, miembro del FORES y codirector de la Agenda, como Coordinador Operativo del proyecto.

En relación a su modalidad de implementación, nos interesa mencionar en principio que este programa funcionaba de manera transversal a las diferentes subsecretarías y direcciones del MJyDH, En palabras de una de nuestras entrevistadas, Justicia 2020 “es un paraguas enorme de toda la gestión Garavano donde vas a encontrar las políticas macro dentro del Ministerio” (Entrevista 2, MJyDH, 2018). El programa se constituyó entonces como el marco al interior del cual se enmarcaban las propuestas de reforma judicial de la gestión ministerial.

Al igual que en el proyecto presentado por el FORES, las iniciativas eran agrupadas en diferentes ejes. Sin embargo, estos ejes sufrieron modificaciones respecto al modo en que estaban formulados en la Agenda, no solo nominales sino también en relación a su contenido. Se estructuraron finalmente de la siguiente manera: i) Institucional, ii) Penal, iii) Civil, iv) Acceso a la Justicia, v) Derechos Humanos²³⁸, vi) Gestión y vii) Justicia y Comunidad. Estos ejes a su vez se subdividían a su interior, especificando la temática de interés. Así, por ejemplo, el Eje Penal tenía entre sus diferentes subejos “Fortalecimiento de la investigación criminal”, “Códigos y leyes de organización de la justicia penal” y “Ejecución penal, sistema penitenciario y cárceles”.

Cada uno de los ejes se encontraba a cargo de un equipo de trabajo diferente, integrado por funcionarios del Ministerio²³⁹. Estos equipos -denominados “técnicos” en el marco del programa-, tenían como tarea dar forma a las iniciativas y políticas de reforma judicial que luego serían

²³⁷ La resolución también establecía de un Consejo Consultivo –presidido por Ricardo Gil Laavedra- con tareas de asistencia al proyecto y un Comité social impulsor cuyo objetivo era la difusión de las actividades.

²³⁸ De acuerdo a lo planteado por uno de nuestros entrevistados, al incorporarse este programa al MJyDH, debió agregarse como eje el tema “derechos humanos”, debido a que se encontraba poco presente en el proyecto original y estaba incluido dentro de las competencias ministeriales. Tal como afirmaba “todo lo que es la cuestión de derechos humanos que no es un ámbito que la ONG FORES tenía especial foco -porque es una ONG muy focalizada en lo que es justicia- se amplió” (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019).

²³⁹ Una de las funcionarias del ministerio refería al hecho de que el programa no era de dedicación exclusiva, sino que se sumaba a las funciones ya asignadas al personal:

Nosotros trabajamos en trescientas cosas y además posteamos en Justicia 2020. Es un punto más de tu trabajo, no es que estamos específicamente destinadas a “coordinen este programa”. Esto vino de yapa y de cuatrocientas cosas que tenés que hacer...Justicia 2020 es una más. No es que el Ministerio salió a contratar equipos de laburo para armar iniciativas (...) El programa tiene re poquita gente. Son 4 o 5 nada más. Después todo el Ministerio trabaja en eso (Entrevista 2, MJyDH, 2018).

compartidas con la ciudadanía. Existía entonces una “faz técnica” a cargo del diseño de políticas públicas y una instancia de participación ciudadana, tal como explicaba uno de los funcionarios vinculados al programa:

El plan nunca fue cerrado. Siempre fue: estas son las líneas de trabajo que proponemos, estas son las herramientas que nosotros creemos que tenemos que utilizar, este es el camino, esta es la hoja de ruta que tenemos. Pero escuchamos a todos los actores involucrados, por si tienen una idea mejor, por si tienen aportes para realizar. Y ahí es donde nace el programa Justicia 2020 como programa de participación ciudadana, para escuchar la opinión del ciudadano, para involucrar al ciudadano en la solución -y no sólo en el diagnóstico del problema-, y para hacerlo participe de todo el ciclo de la política pública (...). Porque insisto, es un programa de participación ciudadana. Más allá de que todas estas políticas públicas tienen en paralelo una faz técnica que permanece, que es la **faz técnica** que llevan adelante los técnicos a su cargo, hay una **faz política** que se lleva adelante y que por supuesto, es paralela a esta **faz de participación ciudadana**. No es que decimos: “ay, no sabemos que queremos hacer con este tema. Los escuchamos”. No, decimos: “Miren, el plan es este. Escuchamos su punto de vista, sus propuestas, y queremos contárselos antes de hacerlo” (...). Si yo, como funcionario a cargo de la iniciativa tal, voy a construir un edificio nuevo del Ministerio de Justicia voy a recibir todos los aportes de la comunidad, pero después me voy a dar vuelta y voy a hablar con arquitectos. Voy a escuchar que opina la gente sobre cómo deberían ser los servicios, sobre qué tan amigable debería ser el edificio, si conviene que esté aquí o este allá, pero después me doy vuelta y hablo con los técnicos para saber dónde tengo que apuntalar la estructura, ¿viste? Se entiende que el trabajo técnico es paralelo, simultáneo (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019)

A través de esta descripción se distinguen los tres roles que involucra el programa Justicia 2020: el político, el técnico y el participativo. En el discurso ministerial, es función de los decisores políticos -es decir, de los funcionarios que ponen en marcha el proyecto- “mostrar el plan”, “contar lo que hace”. Por otro lado, son los técnicos quienes estarían a cargo de formular las iniciativas, a través de un “saber hacer” que les permitiría dar forma a las propuestas. Finalmente, es la ciudadanía quien estaría a cargo de formular opiniones y observaciones respecto al plan ya establecido. Como veremos a lo largo de este apartado, la faz de participación ciudadana aparece por lo general bajo la forma de “supervisión”, como la contracara de la rendición de cuentas que realiza el propio Ministerio.

Un elemento que nos interesa destacar en relación a este programa, es que fue definido como la primera iniciativa de gobierno abierto en el ámbito de lo judicial. Eso implicó, tal como analizábamos en nuestro apartado inicial, asumir los principios de participación ciudadana y visibilidad de la acción pública. Como veremos a continuación, ambos elementos cobran particular fuerza en la discursividad ministerial. Sin embargo, previo a ello, nos interesa delinear brevemente los canales a través de los cuales se consultaba a la ciudadanía: la plataforma virtual y las reuniones presenciales y comisiones de trabajo.

El principal canal de intercambio de Justicia 2020 lo constituía la plataforma en línea. A través de la página web del programa (www.justicia2020.gob.ar), era posible acceder a los diferentes foros de discusión²⁴⁰ -agrupados a partir de los ejes ya mencionados-, donde se centralizaban las opiniones y comentarios. Como ejemplo de la interfaz de la página, podemos ver en la siguiente imagen los foros asociados al subeje “Ejecución penal. Sistema penitenciario y cárceles” del eje Penal:



Al interior de estos foros cada uno de los equipos técnicos difundía información referente a proyectos en curso, iniciativas o estadísticas y datos de interés vinculados a la temática original, y por este mismo medio podían recibir las devoluciones, sugerencias o modificaciones por parte de los miembros participantes en la plataforma. Para participar únicamente era necesaria la inscripción a través de la página web completando una serie de datos personales, y seleccionando los ejes en los que se tenía interés de participar. De acuerdo a lo informado por el propio MJyDH, entre 2016 y 2019 se registraron en la plataforma alrededor de 61.000 personas y más de 7.600 aportes en los foros (Res. N° 1364/19).

²⁴⁰ Los foros son espacios de intercambio que permiten generar discusiones de manera asincrónica. A través de la publicación de un mensaje se abre la posibilidad de recibir respuestas y dar lugar a debates o intercambios. Por su diseño, es posible reconstruir el hilo de la conversación en relación al mensaje original.

El segundo canal de intercambio con la ciudadanía eran las reuniones presenciales. Estos encuentros, organizados por los equipos a cargo de cada eje²⁴¹, tenían como objetivo discutir iniciativas específicas²⁴². Los días y fechas de reunión eran informadas a través de la página web, y por correo electrónico a quienes se hayan inscrito a través de la plataforma. La dinámica de las reuniones comenzaba con la presentación del funcionario responsable de la iniciativa, y luego se abría el diálogo al resto de los participantes. También se incluía la posibilidad de convocar a expertos a disertar en función del tema de la iniciativa. La síntesis de los encuentros era posteriormente publicada en el foro correspondiente a dicha propuesta. Hecha esta síntesis, nos interesa recuperar cómo aparecen en la descripción del programa las nociones de participación ciudadana y visibilidad de la gestión pública.

En relación al primer elemento, la participación ciudadana es descrita, en primer lugar, como un acercamiento de las políticas macro a la sociedad. Así lo explicaba una de nuestras entrevistadas, quien describía su rol en tanto moderadora de los foros de la plataforma:

Nosotros moderamos los debates, los debates que están abiertos a la comunidad. Encontrás desde vocabulario técnico hasta algunas **opiniones menos calificadas** de gente que te pone por ejemplo "no quiero que destinen mis impuestos a estas políticas" entonces desde la argumentación y un fundamento sólido tratamos de rebatir, debatir, por qué tenemos que seguir trabajando en esa línea. Pero bueno, es interesante ver la dinámica del debate y brindarles información a través de la plataforma. **Acercar las políticas macro a la gente** (Entrevista 2, MJyDH, 2018)

De esta manera, uno de los roles centrales del equipo técnico era fundamentar las iniciativas, brindar información y refutar aquellas opiniones "menos calificadas". Tal como relataba esta misma entrevistada, el perfil de participantes era diverso e incluía operadores del sistema de justicia, estudiantes de derecho, miembros de organizaciones de la sociedad civil, y gente sin experiencia ni conocimiento técnico en relación a estas temáticas. En función de ello, una de las primeras tareas en el marco de estas instancias de participación era hacer inteligible las propuestas enmarcadas en cada eje y lograr un acercamiento con la ciudadanía.

En este mismo sentido, tanto las reuniones como los foros de discusión, eran presentadas como instancias de participación igualitarias en la medida en que brindaban las mismas

²⁴¹ De acuerdo a lo informado por nuestros entrevistados, la mayoría de las reuniones se realizaban en la Ciudad de Buenos Aires, por la mayor demanda de participación y por la cercanía de los funcionarios a cargo de los ejes. Sin embargo, destacan la realización de reuniones en el interior del país, como un modo de hacer honor al carácter "federal" del proyecto.

²⁴² Algunos de los encuentros realizados, por ejemplo, tenían como objetivo discutir iniciativas como la "Transferencia del fuero penal nacional a la CABA", el "Plan de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego" o "Respuestas Restaurativas en la Justicia Penal" (Chayer et al., 2018).

posibilidades de contacto directo con el funcionario ministerial. Uno de nuestros entrevistados se refería de esta manera al intercambio en la plataforma:

Yo a lo que voy a atender es a lo que me escribas en la plataforma. Entonces, metete y escribilo. Es malo por esto, me gusta esto, cámbienlo así, favorece a las grandes empresas, perjudica a las grandes empresas, lo que quieras, ponelo ahí. No siempre esto se logra. Hay que reconocer que tiene más rebote ir a un canal de televisión a plantear algo que ponerlo en un foro. Pero nosotros leemos el foro. No es que leemos sólo el foro, no somos gente que vive evadida de la realidad y sólo ve el foro. Pero insisto, nos hace ganar mucho en términos de transparencia y de igualdad en el acceso a la información y en el acceso al funcionario (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019).

Los beneficios de estos canales de comunicación en términos de igualdad y transparencia -tema sobre el que volveremos más adelante- eran los argumentos a través de los cuales se proponían como modalidades exclusivas de intercambio y, a su vez, se excluían otras instancias como, por ejemplo, el reclamo público a través de los medios de comunicación.

Sin embargo, la participación en estos espacios de intercambio era únicamente en términos individuales. Por un lado, la posibilidad de acreditarse y crear un usuario para participar en los foros era únicamente a título personal, acreditando identidad. Por el otro, se excluía la posibilidad de asistir a las reuniones presenciales en representación de un colectivo. Veamos cómo esto aparece en palabras de uno de los funcionarios de Justicia 2020:

Si bien viene mucha gente de ONG's a esas reuniones, vienen a título personal. Por una cuestión de simplificar la inscripción, nosotros hemos resuelto que sea a título personal. Entonces yo puedo decir "yo pertenezco a la ONG tal" pero no es que la represento, porque si no había que pedir ciertas cuestiones de representación. Yo mañana no puedo salir a decir "la ONG tal aporta tal proyecto de ley" porque en realidad la apoyó "Pepito" que yo no sé si la representa o no. Solo sé que forma parte de ella. Entonces por una cuestión de simplificarlo lo que le hemos dicho a todas las ONG es que todos los miembros que quieran anotarse, vienen a título personal, pero igual pueden decir "yo soy de tal ONG" y será tenido en cuenta. (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019)

En el marco de Justicia 2020, la participación ciudadana tiene lugar entonces únicamente de manera individual. De esta manera, se excluye la posibilidad de intervención de colectivos organizados como, por ejemplo, partidos políticos, sindicatos u organizaciones de la sociedad civil. Siguiendo a Schuttemberg (2017) es posible afirmar que esta exclusión de las instancias colectivas forma parte de una discursividad más amplia en el marco de la Alianza Cambiemos. Tal como reconstruye el autor, esta fuerza política tiene una particular concepción de lo social que anula lo colectivo y postula al individuo como único protagonista de la historia. De esta manera, el rol del Estado sería únicamente la protección de los individuos personificados como "sujetos individuales sin intereses colectivos o sectoriales" (Schuttemberg, 2017, p. 294). Más aún, podríamos inscribir

esta narrativa dentro del propio relato neoliberal, el cual se asienta en un creciente proceso de individualización basado en la competencia, a expensas de las solidaridades colectivas (Dallorso y Seghezzi, 2021). Como vemos, esto se traduce en el modo en que el programa Justicia 2020 concibe las instancias de participación.

Este rechazo a los modos de intervención colectiva se vincula asimismo con un rechazo a los modos “tradicionales” de hacer política, vinculados al corporativismo y a la contradicción de intereses. Desde el programa Justicia 2020, tal como afirma uno de sus responsables, se valora de manera igualitaria la participación de todos los ciudadanos:

Es decir, cuando vos vas a hacer determinadas políticas o consultás -o te vienen a traer su opinión si quieren ser consultados- a determinados **grupos de presión, factores de interés**, lo que fuera, que son **los de siempre** digamos. Y cada uno, según su visión política, podrá darle más importancia a unos o a otros, escuchar más a unos o a otros, y de acuerdo a la línea de lo que pretenda lograr escuchará más a unos o a otros. Lo que nosotros pretendíamos era que -independientemente de la opinión política de cada uno y más allá del peso específico - en esto el aporte del ciudadano “de a pie” valga lo mismo que el técnico especializado. Porque insisto, es un programa de participación ciudadana. (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019)

De acuerdo a este discurso, la valoración de las intervenciones -tanto en la plataforma virtual como en las reuniones presenciales- no estaría influenciada por la “visión política” de los interlocutores, sino por su contenido. Estas prácticas se muestran como una renovación en relación al modo de implementar políticas públicas, un recambio en relación a los actores “de siempre”. De esta manera, no solo se niega la representación de una parcialidad sino que se impugna un modo de concebir la política en términos de antagonismo. Recuperando lo trabajado en el primer apartado, Justicia 2020 se enmarca en el modo de construcción política propuesto por el PRO, asentada en una idea de pluralidad y renovación.

En relación al segundo elemento, nos interesa detenernos en el modo en que la transparencia emerge como uno de los principios centrales de Justicia 2020. En particular, la plataforma web, aparece como una instancia que permitiría visualizar las intervenciones de los funcionarios estatales y participantes “sin filtro”, como veremos a continuación en el relato de los entrevistados vinculados a la implementación el programa:

(...) sos absolutamente igualitario. Es decir, si estás de acuerdo o no con “Pepito” o con “Juanito”, tiene la misma posibilidad de abrir el foro, de escribir, de poner su opinión, no tiene límite de palabras, puede escribir lo que quiera, puede adjuntar documentos. Lo único que no puede hacer es las reglas básicas de un foro: agredir, descalificar digamos, pero después puede plantear las opiniones que tenga, y quedó ahí. **Quedó transparente**, las opiniones no se borran, el foro está. Vos querés saber lo que alguien dijo en 2016 sobre un tema y lo buscás y está en línea. Entonces **en términos de transparencia** esto nos hace sumar mucho. (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019)

Y **el foro es lo que ves**, no se puede modificar, los posteos no se pueden eliminar. O sea, si vos tenés un posteo negativo o una persona que disienta respecto de una política determinada que vos estás implementando, lo que vas a encontrar debajo de ese posteo, muchas veces es una respuesta desde lo técnico, desde la fundamentación de la cuestión en sí. Pero eso es lo que hace que en Justicia 2020 **sea todo tan transparente** y que funcione bien. (Entrevista 2, MJyDH, 2018)

La transparencia aparece como una característica central de la herramienta en tanto permite, además de la pluralidad de intervenciones, la visibilidad de lo que se publica. En la medida en que quedan allí plasmados tanto los aportes como las críticas, se garantiza la transparencia del programa y, en esa misma operación, de la gestión. El foro funciona en este caso a modo de “vidriera”, en tanto no solo permite mostrar las intervenciones sino también la voluntad del Ministerio de convocar a la participación como un logro de gestión.

La noción de transparencia se anuda fuertemente con la idea de rendición de cuentas ya mencionada, en tanto es esta visibilidad de las acciones la que permitiría evaluar la gestión. En relación a este tema, este es el relato que realiza una de las funcionarias vinculadas a Justicia 2020 en relación a las reuniones presenciales:

Nosotros al principio hacíamos más como...era casi una discusión filosófica sobre los distintos temas que teníamos y después medio que fue virando y **lo que hacés más ahora es informar gestión** (...). La función es **que la gente opine sobre la gestión del Ministerio** (Entrevista 3, MJyDH, 2018).

En todas estas reuniones presenciales está medida la cantidad de veces que participa la gente. Se hacen como unas breves encuestas cuando termina la reunión y se les pregunta si el debate fue pertinente, si consideran que coadyuvó a seguir trabajando sobre esa materia, si el coordinador de la iniciativa tuvo una participación activa y promovió el debate, o sea, todo eso está sistematizado. Después se hace una especie de **accountability** de la cuestión (...). No es que hicimos 5 debates donde había 4 extras que se quedaron mirando. La gente va realmente, hay una interlocución, entonces todo esto está registrado (Entrevista 2, MJyDH, 2018)

Si, en los inicios, los encuentros aparecían como instancias de reflexión y debate, se transformaron posteriormente en espacios de rendición de cuentas, donde lo que se valoraba era la opinión respecto a la gestión ministerial. Al referirnos a la rendición de cuentas -o *accountability*-, entendemos el enfoque por el cual quienes detentan el poder se encuentran obligados a dar cuenta de su gestión y responder por la misma (Murillo, 2008). Este enfoque se sustenta en dos premisas. Por un lado, en la necesidad de que los individuos gestionen su propio bienestar y se involucren en la gestión de gobierno. Por otro lado, en una desconfianza subyacente hacia lo estatal que hace necesaria su auditoría constante. Desde esta perspectiva, tal como analiza Pereyra (2013a), la opacidad de la burocracia estatal debe ser combatida a partir de la creación de mecanismos de

rendición de cuentas que permitan controlar la actividad del Estado. Justicia 2020 es, además de un programa de reforma judicial, una instancia de supervisión de la actividad pública por parte de la ciudadanía.

La lógica del gobierno abierto imprime al programa de reforma judicial algunas características, a partir del requisito de la necesidad de estimular la participación ciudadana y transparentar la acción pública. Esta participación, sin embargo, es entendida como una instancia igualitaria a la vez que despolitizada, que anula la existencia de intereses contrapuestos. La transparencia a su vez emerge como contracara de una desconfianza hacia la actividad estatal, que por ello requiere poder rendir cuentas de sus acciones.

Habiendo planteado las particularidades de su nacimiento e implementación, analicemos ahora las propuestas de reforma judicial presentes en la Agenda y en Justicia 2020 y, en particular, su anudamiento con la discursividad securitaria.

iv. El problema de la (in)seguridad como eje de la reforma judicial

En el apartado final de este capítulo, nos detendremos en los emergentes de la última de las series discursivas objeto de esta tesis: la discursividad judicial securitaria. Como veremos a continuación, el modo en que se construye la cuestión judicial a partir de 2014 -tanto en los discursos del FORES como en los discursos ministeriales asociados a Justicia 2020- tiene a la (in)seguridad como objeto central del problema. Si bien este era un tema presente en las discursividades previas, es en esta serie que adquiere particular centralidad en la medida en que el nuevo programa de reforma considera a la “inseguridad ciudadana” como uno de los desafíos centrales a abordar.

Los conceptos, retóricas y campos de adversidad que se tejen en estos discursos no son novedosos, sino que recuperan elementos ya presentes en las series discursivas previas como, por ejemplo, la preocupación por la eficacia y la eficiencia del sistema de justicia o la retórica de la corrupción. Sin embargo, se inscriben en una nueva cadena de equivalencias en la cual el funcionamiento de lo judicial –y en particular, de justicia penal- es presentado como causa del agravamiento de la (in)seguridad. Es decir, es la incapacidad del sistema de justicia para perseguir y castigar ciertos delitos lo que contribuye a agudizar la problemática securitaria. En este sentido, y recuperando el análisis de Garland (2005) para el contexto anglosajón, debido a la visibilidad y emotividad que adquieren ciertos casos resonantes, la justicia penal se ha transformado “en parte del problema del delito más que en su solución” (p. 194).

El objetivo es indagar el modo en que la (in)seguridad emerge en los discursos respecto a lo judicial y cómo ello aparece tanto en las propuestas iniciales del FORES como en los discursos ministeriales posteriores vinculados a Justicia 2020. En particular, buscaremos analizar si existen afinidades entre esta manera de problematizar la cuestión judicial y la construcción hegemónica del problema securitario. Para ello, nos detendremos en cuatro elementos que configuran esta serie discursiva: a) la centralidad de la víctima en el proceso penal; b) el rechazo a la “impunidad” y la propuesta de penas “justas”; c) la reconfiguración de la eficiencia en clave securitaria y el uso de la figura de flagrancia; d) La corrupción como parte del problema securitario.

a. La centralidad de la víctima en el proceso penal

Uno de los primeros emergentes de esta serie discursiva refiere a la creciente relevancia que adquiere la víctima²⁴³ en el marco de los procesos penales. Esta cuestión ya estaba presente en el planteo inicial realizado por el FORES en su Agenda Anotada, donde afirmaba que es la víctima quien debe afrontar mayores molestias al momento de iniciar la denuncia de un delito y es, asimismo, quien se ve perjudicada por la falta de cumplimiento efectivo de las penas (FORES, 2015). Esto se transformó en un emblema de Justicia 2020, el cual fue presentado como un programa orientado a la “atención y protección de las víctimas de los delitos (...) [donde] se le da a la víctima verdadera participación en los procesos judiciales, para que su voz sea escuchada y valorada por los jueces al momento de decidir” (Chayer et al., 2018, p. 16). Analicemos algunos indicadores de este emergente.

Durante diciembre de 2018, tuvo lugar en el Centro Cultural Kirchner (CCK), un evento de presentación de resultados del programa bajo el nombre “Justicia 2020: resultados y desafíos”²⁴⁴. El evento contó con la presencia del ministro de Justicia y Derechos Humanos, así como del presidente Mauricio Macri. También participaron referentes del ámbito político y judicial, como el coordinador general del programa, Ricardo Gil Laavedra, la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich y el entonces presidente de la CSJN, Carlos Rosenkrantz. En esta instancia, el ministro

²⁴³ Como describen Pita y Pereyra (2020), la condición de “víctima” no debe considerarse como algo dado, sino como algo que se “produce”. Es decir, que esta condición no es resultado directo de la ocurrencia de un evento, sino que es preciso lograr el reconocimiento como tal. A su vez, no todas las víctimas gozan de la misma legitimidad, estatus y jerarquía. Esto va a depender del tipo de caso y del modo en que se vincule con ciertas narrativas y marcos vinculados a un problema más amplio. En este sentido, no es lo mismo pensar en víctimas de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar que en víctimas de violencia institucional o de casos de (in)seguridad. Es por ello que nos interesa indagar en el modo en que se construye la figura de la víctima en esta serie discursiva, es decir, quiénes son reconocidos como afectados y dónde radica su legitimidad.

²⁴⁴ Del mismo, participaron funcionarios del Poder Ejecutivo, miembros del Poder Judicial, académicos y periodistas. También fueron invitadas -mediante inscripción previa- aquellas personas inscritas al programa Justicia 2020 a través de la plataforma. Participé del mismo en calidad de observadora no participante.

Garavano destacó la necesidad de revertir el sesgo del proceso penal “donde sólo se enfocaba en el victimario y se olvidaba de la víctima”. El presidente Macri por su parte, destacó que el programa de reforma judicial tenía como objetivo valorizar el lugar de las víctimas en el sistema de justicia:

Por primera vez en Argentina le estamos dando voz a las víctimas, que eran dejadas de lado en los procesos penales. Pusimos en marcha un servicio de asistencia legal, psicológica, médica, para estar ahí, cerca, para apoyarlos, para que reduzcan al mínimo las molestias de proceso penal. También para respetar la intimidad, pero, sobre todo, para aquellas que lo necesitan reciban protección (Discurso de Mauricio Macri, notas de campo, 4 de diciembre de 2018).

¿Cuáles eran las medidas vinculadas con el lugar de la víctima implementadas en el marco de Justicia 2020? Los discursos ministeriales mencionan como uno de los logros centrales de Justicia 2020, la sanción de la ley 27.372. -conocida como la “Ley de derechos y garantías de las personas víctimas de delitos”- sancionada durante el año 2017. Esta ley otorga mayor participación a las víctimas en el proceso penal, no sólo en términos de asesoramiento, asistencia e información, sino también a partir de la posibilidad de ser escuchadas al momento de llevarse adelante ciertas decisiones vinculadas con la libertad del imputado o la extinción de la acción penal²⁴⁵. La reglamentación y puesta en marcha de esta normativa por parte del Ministerio es uno de los que se presentan como logros del programa Justicia 2020, así como la creación del Centro de Asistencia a las Víctimas de Delitos. En el marco de la presentación de esta ley, el ministro Garavano afirmaba: “en los últimos años hubo una mirada que rezagaba a las víctimas. Esta ley viene a reparar de algún modo esa situación” (“Cuáles son los alcances de la Ley de Víctimas”, Voces por la justicia, 9 de mayo de 2018).

El segundo de los hitos que mencionan como logro es la sanción en julio de 2017 de la ley N°27.375, “Progresividad en la Ejecución de la Pena Privativa de la libertad”, una modificatoria de la ley N°24.460 de “Ejecución de la pena privativa de la libertad”. Una de las modificaciones introducidas fijaba “la posibilidad de que las víctimas sean informadas si el ofensor accede a algún beneficio que modifique su privación de libertad” (Chayer et al., 2018)²⁴⁶. De esta manera, las

²⁴⁵ Tal como enumeran Galar y Focás (2019), entre las principales medidas pueden mencionarse el otorgamiento a las víctimas de delitos de la posibilidad de asistir a las declaraciones de los testigos, así como de pedir aclaraciones y realizar preguntas; el derecho a recibir asesoramiento y asistencia durante el proceso y ejecución de la pena; la posibilidad de constituirse como querellantes y la creación de centros de asistencia y protección abiertos las 24hs que deben asegurar el patrocinio legal gratuito; el requisito de que las autoridades intervinientes deben notificar a las víctimas sobre las resoluciones tomadas durante el proceso; y finalmente, la posibilidad de demandar la revisión de las actuaciones.

²⁴⁶ Tal como establece la ley, “la víctima tendrá derecho a ser informada y a expresar su opinión y todo cuanto estime conveniente, ante el juez de ejecución o juez competente, cuando se sustancie cualquier planteo en el que se pueda decidir la incorporación de la persona condenada a: a) Salidas transitorias; b) Régimen de semilibertad; c) Libertad

reformas implementadas en el marco de este programa eran presentadas como el camino hacia “una justicia que contempla a las víctimas” (Chayer et al., 2018, p. 56).

¿Qué características imprime a la cuestión judicial este modo de construcción de la víctima? En primer lugar, la emergencia de la figura de la víctima en esta serie discursiva debe abordarse en el marco de un proceso más amplio de transformaciones en el campo securitario a partir de la emergencia del neoliberalismo (Garland, 2005; Pitch, 2009, 2016; Alfieri, 2017; Pareta, 2021). Tal como ha sido descrito por David Garland en “La cultura del control” (2005), las agencias penales han incorporado el objetivo de atender a las víctimas como parte de su misión, a partir del reconocimiento de sus derechos así como de su participación en el proceso penal (p. 207). Ahora bien, la figura de la víctima en lo que Pitch (2016) denomina como “paradigma victimario”, se construye bajo una lógica fuertemente individualizante. Es decir, el significado de ser víctima traduce un aspecto colectivo a una problemática que se presume individual (Calzado, 2014; Pitch, 2016).

En segundo lugar, la figura de la víctima se construye como un problema de la esfera de las protecciones civiles, en los términos formulados por Castel²⁴⁷. Es decir, para constituirse como víctima es requisito haber sido afectado por la comisión de un delito. Volviendo al evento de presentación de resultados ya mencionado, uno de los elementos de la escenografía consistía en la proyección de imágenes vinculadas al programa Justicia 2020. Allí se incluían registros de encuentros de funcionarios con referentes de la sociedad civil, imágenes de establecimientos penitenciarios, reuniones con funcionarios judiciales, e imágenes de familiares de víctimas de delitos, como las que veremos a continuación:

condicional; d) Prisión domiciliaria; e) Prisión discontinua o semidetención; f) Libertad asistida; g) Régimen preparatorio para su liberación” (ley N°27.375).

²⁴⁷ Como lo define Castel (2004), las protecciones civiles son aquellas que “garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas en el marco de un Estado de derecho”.



Imagen 5.4 Fotografías proyectadas en el evento “Justicia 2020: resultados y desafíos”

Las fotografías elegidas correspondían a encuentros organizados por el MJyDH, que involucraron la participación de familiares de víctimas de diversos delitos como, por ejemplo, siniestros viales (incluyendo la “tragedia de Once”²⁴⁸, el accidente de San Rafael, ocurrido en junio

²⁴⁸ Se conoce como “tragedia de Once” al accidente ferroviario que tuvo lugar el 22 de febrero de 2012 cuando un tren de la línea Sarmiento chocó contra el sistema de amortiguación de una de las plataformas de la Estación Once. Como producto del choque, fallecieron 52 personas y 789 resultaron heridas. A partir de este hecho, se conformó el movimiento de “Familiares y Amigos de Víctimas y Heridos de la Tragedia de Once 22/2” integrado por 20 familias. Para más información, ver Hernández (2020). En las imágenes aparece María Luján Rey, madre de una de las víctimas -Lucas Menghini Rey- y actualmente diputada bonaerense por el PRO.

de 2017²⁴⁹ y la muerte de Kevin Sedano²⁵⁰), el incendio del boliche República Cromañón²⁵¹, la llamada “masacre de Flores”²⁵² y el femicidio de Paulina Lebbos²⁵³.

¿Qué tienen en particular los hechos elegidos para mostrar la preocupación por las víctimas y sus reclamos de justicia? En principio, podemos mencionar que los delitos asociados a esta representación son diversos²⁵⁴. Sin embargo, no prima la referencia a delitos contra la vida o la propiedad privada en el espacio público, como homicidios en situación de robo o secuestros extorsivos. En este sentido, encontramos un desplazamiento en relación a la construcción hegemónica del problema de la (in)seguridad, en tanto incluye otros hechos no vinculados particularmente con el delito común. Sin embargo, estas discursividades coinciden en relación a aquello que omite, en la medida en que ambas formulaciones excluyen los delitos vinculados con el rol de las fuerzas de seguridad o con la violencia ejercida por agencias estatales en general.

En tercer lugar, esta construcción de la figura de la víctima se legitima a partir de la apelación a lo “familiar”. Como mencionamos anteriormente, en las imágenes compartidas aparecían familiares de víctimas de delitos. Una particularidad de estos familiares es que tienen una activa participación política como parte de la sociedad civil a partir de su reconocimiento como víctimas por haber perdido un familiar en el marco de un delito. Además de integrar diversas

²⁴⁹ El 25 de junio de 2017 un micro que llevaba alumnos de baile de una academia volcó en las inmediaciones de San Rafael, Mendoza, debido a un exceso de velocidad. Como resultado del accidente, murieron 15 personas, la mayoría niños de entre 5 y 15 años.

²⁵⁰ Kevin Sedano de 14 años murió 2002 tras ser atropellado por un joven en Vicente López. Su madre, Viviam Perrone, es una de las fundadoras de “Madres del dolor” y aparece en las imágenes proyectadas en la presentación.

²⁵¹ El 30 de diciembre de 2004 tuvo lugar un incendio en el local República de Cromañón durante un recital la banda de rock “Callejeros” donde fallecieron 194 personas. Los familiares de víctimas y sobrevivientes se agruparon en diferentes colectivos de demanda de justicia, a los que Zenobi (2014) denomina en conjunto “movimiento Cromañón”. Para mayor detalle, ver Zenobi (2014).

²⁵² El hecho conocido como “masacre de Flores” tuvo lugar el 17 de febrero de 1994. En reclamo al pago de una deuda, un empresario inició un incendio intencional en la casa de la familia Bagnato en el barrio de Flores. En ese hecho, fallecieron cinco personas, siendo Matías Bagnato -quien aparece en las imágenes del evento- el único miembro de la familia que logró escapar.

²⁵³ Paula Lebbos era una joven de 23 años quien fue asesinada luego de una salida nocturna en la provincia de Tucumán en el año 2006. Su padre, Alberto Lebbos, es quien aparece en las fotografías proyectadas en el evento.

²⁵⁴ A modo de hipótesis, encontramos que un elemento común presente en varios de los casos analizados es la vinculación con algún hecho de corrupción o incumplimiento por parte de funcionarios públicos. Es el caso de Cromañón, hecho por el cual fueron condenados dos ex funcionarios del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por incumplimiento de sus deberes, y que implicó la destitución del jefe de gobierno porteño, Aníbal Ibarra, alegando la existencia de mal desempeño. En esta misma línea, podemos mencionar la tragedia de Once, por la que fueron imputados Ricardo Jaime y Juan Pablo Schiavi, secretarios de Transporte entre los años 2003 a 2012, durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner. En el caso del femicidio de Paulina Lebbos, donde fueron condenados por encubrimiento cuatro ex funcionarios del gobierno de José Alperovich, quien fuera en ese momento gobernador de la provincia. Podemos plantear como hipótesis que esta definición de las víctimas a partir de su afectación en casos de corrupción forma parte de una reconfiguración discursiva por parte del discurso ministerial que comienza a incluir a este fenómeno como problema securitario. Volveremos sobre esto en el último apartado.

organizaciones -como “Madres del Dolor”²⁵⁵ y Familias por la Vida²⁵⁶-, han tenido un importante rol en la convocatoria “Para que no te pase”, movilización realizada frente al Congreso durante octubre de 2016 bajo el lema “contra la inseguridad, la impunidad y la injusticia” (Galar y Focás, 2019). Estos familiares también integran el Observatorio de Víctimas creado a partir de la ya mencionada ley 27.372. La apelación a lo “familiar” en el marco del activismo político vinculado a las víctimas tiene como fundamento la construcción de una autoridad moral incuestionable, cuyo fundamento es el dolor de haber perdido a un ser querido (Pita, 2004, 2010; Alfieri, 2017; Galar, 2018; Galar y Focás, 2019). Para Pita (2004, 2010) esta particular racionalidad afectiva presenta a los familiares de víctimas como sujetos fuera del juego político, fuera de la lógica del cálculo, y por tal, como sujetos neutrales y confiables.

Si bien, como analizan diversos autores, la apelación a la figura de la víctima no siempre se alinea con discursos represivos (Alfieri, 2017; Galar, 2018; Galar y Focás, 2019), sí nos interesa precisar la contraposición que el discurso ministerial en el marco de Justicia 2020 realiza respecto a víctimas y delincuentes. Si una las características centrales del modo en que se construye el problema securitario se vincula con la contraposición entre de “nosotros” que se diferencia de un “otro” estigmatizado (Galar y Focás, 2019), esto se replica en el modo en que en esta discursividad aparece la figura de la víctima y la necesidad de revalorizarla frente a un funcionamiento de lo judicial que hasta entonces “se enfocaba en el victimario”. Como veremos a continuación, en esta configuración del problema la garantía de los derechos de las víctimas se contrapone a la garantía de los derechos de quienes transgreden la ley.

b. Contra la “puerta giratoria”. Impunidad y pena “justa”

Analicemos ahora un segundo emergente de la discursividad judicial securitaria. Como contracara de la creciente relevancia del rol de la víctima, uno de los elementos que cobra fuerza en esta serie discursiva es la sanción penal del “delincuente”. La figura del delincuente se configura como un “otro” enemigo, distinto y abyecto (Pareta, 2021) sobre el cual es necesario intervenir. Proponemos analizar aquí el modo en que se fundamenta la necesidad de castigo, y cuál es el impacto de las decisiones judiciales en el problema securitario.

²⁵⁵ “Madres del Dolor” es una asociación civil creada en el año 2004 por un colectivo de mujeres que perdieron a sus hijos/as en hechos de violencia, como siniestros viales, casos de violencia institucional, secuestros extorsivos, entre otros.

²⁵⁶ “Familias por la vida” es una asociación civil conformada por familiares de víctimas que nuclea a familiares y sobrevivientes del ya mencionado incendio del local República de Cromañón así como también del derrumbe ocurrido en el año 2010 en el boliche Beara en Palermo, donde murieron dos jóvenes y resultaron heridas otras 25 personas.

En primer lugar, es preciso mencionar que el castigo aparece como un elemento regulador de la vida social. Al igual que la referencia a la protección del “orden de valores” analizado en el Capítulo 2, la sanción tiene como objetivo el resguardo de las “reglas de convivencia social”. Así se referían a ello en la Agenda:

Las dificultades para el efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales son una cuestión que merece la mayor atención. Una sentencia que no se cumple deslegitima profundamente a la justicia y desacredita su rol, tanto para solucionar conflictos privados como en el sistema de reparto y control del poder político. **Instala la impunidad y la creencia de que las reglas de convivencia social pueden quebrantarse sin consecuencia alguna** (FORES, 2015a, p. 25, el subrayado es nuestro).

En la misma clave que en la discursividad judicial conservadora, la necesidad de la defensa y de reafirmación de las normas sociales, aparece como legitimación de las instituciones penales (Pegoraro, 2001). Si la certeza de la sanción es aquello que permitiría el resguardo del orden social, la impunidad funcionaría en el sentido inverso. Recuperemos algunos elementos de los discursos antiimpunidad analizados en el capítulo 1.

El binomio impunidad/antiimpunidad, tal como analiza Gutiérrez (2014a) emerge como categoría en el marco de los reclamos de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, frente a la falta de condena de los represores y genocidas de la última dictadura militar. Durante los años ‘90, el discurso antiimpunidad continúa siendo utilizado como un reclamo vinculado a los privilegios del poder, es decir, un reclamo que también se dirigía hacia “arriba”, pero cambiaba de destinatario. Esta noción es entonces apropiada por los movimientos de víctimas de gatillo fácil, así como de las víctimas de “hijos del poder”. Es a partir de la década del 2000, que los reclamos de justicia y crítica a la impunidad se anudan con los reclamos de seguridad frente al delito. Una de las particularidades del movimiento antiimpunidad del siglo XXI es que niega su propia politicidad y “se afirma como un reclamo moral universal” (Gutiérrez, 2014a, p. 78). En esta misma operación, construyen al delincuente “común” como el antagonista social y el causante de la inseguridad.

Es en los términos planteados por Gutiérrez (2014a) que la impunidad emerge como problema vinculado a la (in)seguridad, y es presentada como la causa del descrédito del sistema de justicia penal. Veamos las referencias que realiza Garavano en relación a este fenómeno, en la presentación de la Agenda en el año 2014 y a tres años de implementado el programa Justicia 2020:

Hoy los niveles de impunidad en el sistema de justicia son absurdos. Cuando uno a veces ve que la gente habla de “**puerta giratoria**” o “**entran por una puerta y salen por la otra**”, es real. Es tristemente real. A lo mejor uno se lleva más tiempo haciendo una denuncia mientras

la persona que fue detenida por ese hecho en flagrancia queda en libertad (Presentación Justicia 2015-2020, 27 de noviembre de 2014, 24m6s)

Entonces me parece que empezamos a mover a la justicia penal, y eso es central para poder romper parte de esa mala imagen que tiene la gente con el sistema judicial, que genera esa sensación fea de impunidad. Que los casos no se resuelven. Y a lo mejor hay muchos jueces que todos los días se rompen el alma para resolver casos. (Discurso de German Garavano, notas de campo, 4 de diciembre de 2018).

La falta de sanción penal es presentada en esta discursividad a partir de la referencia a la “puerta giratoria”, una metáfora frecuente en el discurso securitario que lleva implícita la afirmación de que quienes cometen un delito son liberados en vez de ser encarcelados debido a un funcionamiento laxo del sistema penal (Pareta, 2021). Bajo la expresión “entran por una puerta y salen por la otra” se cristaliza un sentido común específico respecto a la justicia penal que asume que quienes son detenidos en el marco de un ilícito –vinculado generalmente a delitos contra la propiedad cometidos en el espacio público–, recuperan su libertad al poco tiempo, debido a las garantías procesales vigentes. Se genera así una contraposición entre la existencia de garantías individuales y el accionar de los agentes del sistema penal (Dallorso & Seghezze, 2015), en una ecuación que se supone a favor de quienes transgreden la ley. Revertir la presunta laxitud del sistema penal emerge como una de las preocupaciones centrales de la cuestión judicial en el marco de la Agenda y Justicia 2020.

En este punto, nos interesa detenernos brevemente en uno de los argumentos que aparece con fuerza en la Agenda: la afirmación de que son las perspectivas garantistas y abolicionistas²⁵⁷ las que obstaculizan la imposición de penas. La existencia de posturas críticas entre los operadores penales, explicarían la poca reacción del sistema de justicia frente al delito:

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, 2015a, p. 11, el resaltado es nuestro)

Un sistema adversarial o acusatorio diferencia roles con claridad (fiscal, defensor y juez) y otorga un rol central a los fiscales. El fiscal se concentra en dirigir la investigación de los delitos, en contacto directo con la policía, y seleccionar los casos en los que acusará. Defiende el interés de la sociedad e impulsa la sanción en un rol nítido que un juez de instrucción, que luego debe decidir imparcialmente, no puede ocupar. Esto exige que **el perfil del fiscal sea**

²⁵⁷ El abolicionismo penal sostiene que es necesaria la abolición del sistema penal y su sustitución por medios alternativos para la resolución de conflictos. El garantismo penal, o la perspectiva del “derecho penal mínimo”, por el contrario, considera necesaria la existencia de un derecho penal sometido a garantías, antes que un poder desregulado o la posibilidad de la venganza privada. Ambas corrientes se enmarcan dentro de la criminología crítica.

radicalmente ajeno a las visiones abolicionistas o minimalistas del derecho penal, tan alejadas del sentir social, que se escandaliza ante la inacción judicial (FORES, 2015a, p. 30, el resaltado es nuestro)

Podríamos mencionar entonces que el antagonista en esta discursividad es, por un lado, con el delincuente común, quien atenta contra las reglas de convivencia social. Pero por otro lado, también se construye un campo de adversidad con los funcionarios judiciales enmarcados dentro de las perspectivas críticas. Un ejemplo claro de eso es la figura de Raúl Zaffaroni²⁵⁸ quien fuera impugnado por el FORES en 2003 para su designación como miembro de la CSJN. En el documento de impugnación, afirmaban que “el Dr. Zaffaroni centra[ba] su preocupación en los derechos de los imputados y de los delincuentes, subordinando o retaceando los de las víctimas y el derecho de la ciudadanía a una convivencia pacífica” (FORES, 22 de septiembre de 2003, p. 9).

¿Cuáles son las consecuencias de esta crítica a las posturas garantistas por parte de jueces, fiscales y defensores? En primer lugar, los derechos de quienes fueran acusados de cometer un delito, se contraponen a los derechos de las “víctimas”, tal como analizábamos en el apartado anterior. En este sentido, tiene lugar un juego de “suma cero”, tal como es descrito por Garland (2005), donde “lo que el delincuente gana lo pierde la víctima y estar ‘de parte’ de las víctimas automáticamente significa ser duro con los delincuentes” (p. 46). Por lo tanto, asumir posturas minimalistas o garantistas se equipara automáticamente con estar “del lado” de quien transgrede la ley (Cesaroni et al., 2014). En segundo lugar, se presupone que existe una incompatibilidad entre estos posicionamientos y la función judicial, en la medida en que cuestionan “la legitimidad del Estado para combatir y castigar el delito” (FORES, 22 de septiembre de 2003, p. 3).

La cuestión securitaria y la cuestión judicial se anudan entonces en estos discursos a partir de la sanción penal. Lo que se propone sin embargo no es mayor pena sino la certeza de su aplicación. Veamos cómo aparece esto en el discurso de uno de nuestros entrevistados:

Normalmente, hay mucha visión de cuestionar a la justicia penal y considerar que, si la justicia penal hiciera cosas distintas, lograríamos resultados distintos en términos de seguridad. Esto es parcialmente cierto y parcialmente incorrecto. Es parcialmente incorrecto porque siempre hay una parte del sistema judicial que en realidad trabaja no preventivamente, sino sancionatoriamente, posteriormente a que el hecho haya sucedido, entonces es poco lo que puede hacer para evitar la desgracia que ya sucedió o el crimen que ya se cometió. Ahora, también es cierto que –y esta es la parte correcta- mientras mejor trabaje ese momento, más difícil es **que la persona vuelva a cometer un crimen**, que la persona que debería haber estado privada de su libertad esté libre. Y esto no lo vemos en términos de dar penas más largas o más cortas, no tiene que ver con eso. Porque desde ese lugar, incluso hay decenas de estudios que ya han dado por tierra con la supuesta analogía entre la sanción que voy a recibir

²⁵⁸ Eugenio Raúl Zaffaroni es juez y doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad del Litoral. Entre los años 2003 y 2014 se desempeñó como juez de la CSJN. Es reconocido como uno de los referentes de la criminología crítica en América Latina.

y el delito que estoy o no dispuesto a cometer. No podemos seguir creyendo en eso, cuando ya se ha demostrado empíricamente que no sucede. Pero hay otra faz donde sí se puede actuar, y empíricamente está demostrado lo contrario [...] esta cuestión que muchas veces sucede y si es muy triste, que de repente sea célebre decir “fulanito de tal que debería haber estado preso y no estaba, por x motivo, cometió tal ilícito”, y entonces ahí sí la gente se da vuelta y mira la justicia con razón y dice: “¿por qué esta persona que no debía estar libre, estaba libre?”. No es que esta persona va a cometer más o menos delitos porque le van a dar 15 años, o 20 o pena de muerte. No es ese el pensamiento. Pero el pensamiento sí es: debía haber estado privado de su libertad. Y si es así, por qué estaba libre. Ahí sí la justicia tiene una explicación que dar. Y en términos de seguridad tiene un impacto (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019)

De esta manera, si bien se relativiza el rol de lo judicial en relación al problema securitario, también se reconoce su aporte, al privar de libertad a quienes cometen un delito y evitar que vuelvan a transgredir la ley. Algunas de estas ideas ya estaban presentes en el ya mencionado libro “Mano justa”, publicado en el año 2004 por Garavano en conjunto con Diego Gorgal y Eugenio Burzaco. En este libro, los autores establecen la necesidad de superar la antinomia entre garantismo y “mano dura”, y adoptar una perspectiva enfocada la aplicación “justa” de la ley para quienes la transgreden. Veamos cómo se refieren a esta cuestión:

Por un lado, están quienes impulsaron el mal llamado "garantismo", que tendió a la supresión del castigo penal por parte del Estado a quienes cometieran delitos so pretexto de que el Estado primero abandonó a los criminales en la marginalidad que los llevó a delinquir. Por otro lado, están quienes propugnan desde el discurso la también mal llamada "mano dura", que implica la utilización de violencia por parte del Estado, aun violando derechos individuales básicos, como manera de contener y amedrentar a los delincuentes o esclarecer los delitos cometidos. (...) El título Mano justa intenta sintetizar la idea central del libro; nuestra convicción de que la mano del Estado debe resguardar a los ciudadanos, velando por la aplicación justa de la ley hacia quienes la transgreden y delinquen. El correcto funcionamiento del sistema penal permite disuadir y prevenir la comisión de delitos e inhabilitar y resocializar a quienes ya los han cometido y son encontrados culpables (Burzaco, Garavano & Gorgal, 2004, p. 15-16).

Se supone en esta argumentación que el castigo es necesario en la medida en que impone riesgos y costos a la acción criminal que desincentivarían la comisión de delitos. Como afirman los autores, “la calidad institucional, que permite celeridad y eficacia, es más importante que la severidad contemplada en el derecho penal” (Burzaco, Garavano & Gorgal, 2004, p. 30).

En una entrevista realizada a diario La Nación, con motivo de la presentación de Justicia 2020, el ministro Garavano reforzó la idea de que la “mano justa” era la forma de intervenir frente al delito:

En nuestro país lamentablemente no hubo en los últimos 10 años una política adecuada contra el delito. Este gobierno ha intentado trabajar desde lo educativo y lo social, desde las fuerzas de seguridad y con leyes que sancionó el Congreso. Y todo eso tiene que ser completado por jueces que envíen una señal clara a la sociedad de que violar la ley tiene costos. Definitivamente **la mano justa es más dura de lo que vino siendo los últimos diez años**

("La mano justa es más dura de lo que fue en los últimos diez años", La Nación, 5 de diciembre de 2018, el resaltado es nuestro).

El "endurecimiento" en este caso, estaría dado no por la severidad de las penas ni por el poder de fuego de la fuerza pública, sino por la certeza de la aplicación de la pena y su celeridad, en línea con lo planteado por el mismo Garavano en 2004 (Cid Ferreira, 2012). Gutiérrez (2016) se refiere a esta tendencia como un punto de conexión entre el garantismo formal y el punitivismo, basada en la propuesta de "severidad penal con garantías" (p. 163).

Volviendo al análisis de los documentos, encontramos que estas premisas respecto al castigo "justo" cobraron fuerza en la propuesta de reforma del Código Penal de la Nación. Tal como se menciona en la Agenda, el nuevo Código Penal "debe generar desincentivos claros y progresivos al accionar delictivo, especialmente aquellos ilícitos que más daño generan en la sociedad" (FORES, 2015a, p. 61). El endurecimiento penal no se vinculaba en este caso con el aumento en el monto de las penas sino con su efectivo cumplimiento y la valoración de la reincidencia como agravante al momento de imponer la pena.

La iniciativa de reforma del Código Penal fue recuperada en el marco de la gestión de Garavano. A través del decreto 103/2017, se creó una Comisión para la Reforma del Código Penal. Esta comisión debía trabajar en articulación con el Consejo Consultivo de Justicia 2020, a los fines de canalizar los aportes y reportar los avances del proyecto a través de la plataforma virtual. Del funcionamiento de esta comisión surgió un anteproyecto, presentado por el ministro Garavano el 4 de junio de 2019 en la Comisión de Justicia del Senado. El anteproyecto contaba con 540 artículos y quince nuevos títulos que referían a cuestiones como terrorismo y financiamiento del terrorismo, delitos de narcotráfico y estupefacientes, delitos de tráfico y permanencia ilegal de migrantes y delitos informáticos. En la descripción que realiza el presidente de la Comisión, el juez Mariano Borinsky, menciona que se implementaron varias medidas vinculadas con el cumplimiento efectivo de las penas, como la imposibilidad de solicitar la libertad condicional para reincidentes y para delitos de homicidio agravado, abuso sexual agravado, secuestro extorsivo, o todo aquel delito doloso cometido con violencia que haya conllevado a la víctima daños físicos o mentales o la muerte. Sin embargo, también se incorporaron nuevas figuras vinculadas con el terrorismo, a la vez que se aumentaron las escalas penales e incorporaron agravantes para los delitos de narcotráfico, tráfico de estupefacientes delitos cometidos con "fines terroristas" ("Detalles del nuevo Código Penal en la Argentina", Infobae, 17 de junio de 2018)²⁵⁹.

²⁵⁹ Es preciso mencionar que este proyecto finalmente no fue implementado.

Los discursos vinculados con la necesidad de castigo en relación a la cuestión judicial se asentaron entonces en una mayor certeza de la pena antes que en un incremento en las escalas penales. Aunque en las propuestas de reforma efectivas se incluyeron agravantes y aumentos de pena, la discursividad judicial securitaria no se asentó en una lógica “manodurista”. Por el contrario, las cuestiones de eficacia y eficiencia en el desempeño de las instituciones judiciales aparecen como elementos íntimamente vinculados al problema de la seguridad (Cid Ferreira, 2012). Veamos como aparece este punto en el apartado siguiente.

c. La eficiencia en clave securitaria. El uso del procedimiento de flagrancia

Un tercer emergente donde se anudan lo judicial y lo securitario remite a la reconfiguración de la noción de eficiencia. Como analizamos en el capítulo 3, la eficiencia y la eficacia configuraron tempranamente parámetros de relevancia para el FORES en relación al funcionamiento de lo judicial. Si, inicialmente, la eficiencia se asoció a la mejora en la gestión de recursos en términos economicistas, la discursividad judicial securitaria incluye y excede esta definición. La gramática judicial de la eficacia se anuda con los discursos securitarios en función 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. Y a la inversa, una mejora en su faz penal redundaría en una mejora de la seguridad. Nos detendremos en particular en el análisis de la modificación del procedimiento de flagrancia, como indicador de esta reconfiguración discursiva. Analicemos el modo en que esto aparece en la Agenda.

Tal como mencionamos, la apelación a la eficiencia en esta serie discursiva incluye parte de la gramática economicista presente en discursividades previas. Es por ello que encontramos propuestas vinculadas a lograr mayor eficiencia en la organización y funcionamiento de los juzgados. Ahora bien, nos interesa detenernos en un segundo modo en que aparece problematizada la eficiencia y su vinculación con el discurso securitario. Tal como aparece en la Agenda, uno de los ejes que debe orientar la reforma judicial consiste en la implementación de “procesos penales efectivos, rápidos y transparentes, que garanticen la sanción de los delincuentes y su reubicación social” (FORES, 2015a, p. 3). De esta manera, la reforma judicial se asienta en la necesidad de intervenir en el problema de la (in)seguridad, a través de una mayor eficiencia en la persecución penal.

¿Cuáles son los indicadores que para el FORES dan cuenta de la ineficiencia e ineficacia de la justicia penal? En primer lugar, se evidencia en la cantidad de causas donde no es posible determinar quiénes fueron los autores del hecho y, por ende, perseguirlos penalmente, por lo que

son posteriormente archivadas. Este punto es recuperado en la Agenda, donde se señala que “los delitos cuyos autores se ignoran representan en promedio, según el lugar y la competencia del tribunal, más de un 50% de los casos penales”²⁶⁰ (FORES, 2015a, p. 11). Señalan asimismo que 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**”²⁶¹ (FORES, 2015a, p. 37, el resaltado es nuestro). Como vemos, los delitos en esta configuración de los delitos “habituales” son aquellos vinculados con el ataque a la propiedad privada en el espacio público. En tercer lugar, la ineficiencia también aparece ligada a la demora de los procedimientos frente a lo que denominan la “cultura del expediente”. Aquí es donde cobra relevancia la flagrancia. Definamos esta figura jurídica.

La flagrancia es el procedimiento que tiene lugar al momento de encontrar una persona en la comisión de un delito de acción pública reprimido con pena privativa de libertad. Tal como lo especifica el Código Procesal Penal

habrá flagrancia si el autor del delito fuera sorprendido en el momento de intentarlo, cometerlo, inmediatamente después, si fuera perseguido o tuviera objetos o presentase rastros que permitieran sostener razonablemente que acaba de participar de un delito (CPP, Art. N°285)

En diciembre de 2016 fue promulgada la ley de flagrancia N°27.272, con el objetivo de “reducir el tiempo para que se lleve a cabo una condena en estos casos” (Chayer et al., 2018). A partir de esta ley se introdujo la oralidad en la etapa de investigación preliminar para los casos de flagrancia, y se acotaron los plazos procesales, estableciéndose la realización de una audiencia dentro de las 24hs de aprehensión de la persona, prorrogables por otras 24²⁶² (Unidad de asistencia para la reforma procesal penal, 2018). Estas modificaciones fueron presentadas como un logro en el marco de la implementación de Justicia 2020. Veamos cómo se refería a ello el presidente Macri en la presentación de resultados del programa:

Y gracias a la ley que permite que los detenidos en flagrancia tengan un juicio inmediato, lograron que **augmentaran la cantidad de condenas** tanto en causas de drogas como de corrupción. Y esta palabra rara, para nosotros los ingenieros, flagrancia, la verdad que esta

²⁶⁰ El documento no explicita de dónde se obtiene esa cifra.

²⁶¹ En ese mismo apartado señalan que una excepción en relación a la elaboración de esquemas eficaces para el análisis criminal es el fiscal Campagnoli. Si bien no se referencia en el documento cuales fueron las medidas implementadas, 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, ver “El casting del fiscal Campagnoli” (Página/12, 13 de junio de 2012).

²⁶² Para mayor descripción del proceso, ver Sicardi (2019).

flagrancia funciona. Entonces le pido a todos los jueces aquí presentes que usemos esta herramienta cada vez más (Discurso de Mauricio Macri, notas de campo, 4 de diciembre de 2018).

Se instaba entonces a los jueces a utilizar el procedimiento de flagrancia en virtud de que permite lograr un aumento en las condenas. Si bien se menciona su uso en delitos vinculados al narcotráfico y la corrupción, esto es contrario a lo analizado por autores como Kostenwein (2012), quien afirma que este proceso está mayoritariamente alimentado por delitos vinculados al robo y al hurto²⁶³. Esto permitiría mostrar una mayor eficiencia estadística, a través del tratamiento rápido de casos de este tipo.

La flagrancia se propone entonces como un modo de volver más eficiente la persecución penal, y revertir la llamada “puerta giratoria”. En caso de ser flagrante, el delito ya estaría probado y no sería necesaria la investigación penal. Así se refiere a ello uno de nuestros entrevistados:

Cuando una persona es detenida en el momento de cometer un delito o inmediatamente después -típicamente lo encontraron con las cosas robadas abajo del brazo, aunque no lo hayan visto robar, eso se denomina también flagrancia, estás dentro de ese mismo circuito-, o más fácil, quisieron robarte el celular, lo agarraron, atrapado en el momento del delito, tiene que tener un juicio inmediato. ¿Qué es lo que pasaba antes? Lo que se denominó críticamente la “**puerta giratoria**”. Esa persona era aprehendida, iba privada de su libertad a algún establecimiento policial o a algún establecimiento penitenciario, lo que correspondiera. Se consultaba con algún fiscal, o se consultaba con algún juez, “la situación es ésta”. **Y empezaban una investigación para probar lo que ya todos sabíamos**, porque a ver, la investigación se limitaba a “me quiso robar el celular, lo agarré y acá está”. Y con eso, cultura del expediente, armaban todo un expediente, todo un juicio y una investigación del mismo modo que cuando yo llegaba y decía “llegué a mi casa y la han desvalijado, no se quien fue, no tengo pruebas, no sé nada”. Iniciaban una investigación por así decirlo, del mismo estilo, y todo seguía por los mismos carriles. Claro, que es lo que sucede con eso, metés a todo en el mismo proceso de trabajo, todo va al ritmo del más lento y no del más rápido, y esa persona recuperaba su libertad porque estaba en proceso de enjuiciamiento pero no tenían por qué privarla de su libertad, y sucedía lo que sucedía (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019)

Como vemos, aquello que se critica de la “cultura del expediente” y del procedimiento escrito se vincula con la demora en los procesos penales y, en particular, con el uso de recursos que implica la realización de una investigación para probar un hecho que no requería ser probado.

Los beneficios del procedimiento de flagrancia no se vinculan en esta discursividad únicamente con la velocidad y mejora en la utilización de recursos, sino también con los cambios en la composición de la población detenida. Si una de las críticas centrales vinculadas con el

²⁶³ Esto se reafirma en los datos provistos por el MJyDH en relación al uso del procedimiento de flagrancia. De acuerdo al informe publicado por la “Unidad de asistencia para la reforma procesal penal” dependiente de la Subsecretaría de Política Criminal, el 90% de las audiencias realizadas durante 2018 se vincularon con delitos de robo (20%), tentativa de robo (41%), hurto (7%) y tentativa de hurto (22%). El 10% restante se vinculaba con hechos de lesiones, resistencia a la autoridad y abuso sexual simple.

encarcelamiento es el hecho de que la gran mayoría de personas privadas de libertad no tiene una condena firme, el uso de esta figura permitiría revertir esta composición, aumentando el número de condenados por sobre el de procesados. Así se refería a ello uno de nuestros entrevistados:

Fijate el impacto de estas cosas, si mal no recuerdo el año pasado por primera o por segundo año consecutivo, la población carcelaria fue más alta de personas condenadas que de personas con prisión preventiva. Lo cual es re importante, parece un tema estadístico, pero es re importante. Esto habla de que hasta ahora más de la mitad de la gente que estaba en prisión no tenía condena firme. El año pasado seguro, no sé si no fue el segundo año consecutivo, que se ha logrado que la mayoría sea con condena firme y no con condena preventiva. ¿Por qué? Por todos estos instrumentos que yo te decía. No porque por sobrepoblación carcelaria largaron a todos los que no tenían condena, no. **Se han ido logrando más condenas y menos situaciones que no se terminaron, que es una porquería para todos.** Para el Estado, para el imputado, para la víctima, para todos es una porquería una persona que está privada de su libertad sin una condena firme. Y la idea es que esto vaya creciendo. **Lo normal es que los privados de su libertad sean mayoritariamente personas condenadas con condena firme y minoritariamente personas cuya condena no está firme o que están con prisión preventiva.** Bueno, el año pasado seguro lo hemos logrado, y esto si es un aporte que uno puede hacer en términos de seguridad. Insisto, indirectos, de largo aliento y que no generan que mañana no me roben el celular en la esquina. Son dos cosas distintas (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019).

El procedimiento de flagrancia funciona a modo de “intercambiador” en la medida en que habilita el paso de personas privadas de libertad con prisión preventiva a personas condenadas. Como analiza Sicardi (2019), una de las consecuencias de este procedimiento es la preeminencia de formas de resolución como la suspensión del proceso a prueba o el juicio abreviado, antes que la realización de juicios orales. Una segunda consecuencia se vincula con el incremento de las personas encarceladas por condenas cortas con cumplimiento efectivo de prisión (15 días a 3 años), tal como afirma la Procuración Penitenciaria de la Nación (2019). Si bien este aumento fue sostenido entre 2015 y 2019, se incrementa en un 40% a partir de la sanción de la ley N°27.272. Esto es recuperado también por una de nuestras entrevistadas, para quien la ley de flagrancia erosionó mucho la capacidad de alojamiento en el ámbito metropolitano, porque los jueces de flagrancia muchas veces otorgan penas cortas, de entre 4 y 6 meses por delitos menores, muchas veces delitos contra la propiedad” (Entrevista 2, MJyDH, 2018).

De esta manera, el procedimiento de flagrancia se configura en esta discursividad como un instrumento útil para mejorar la eficiencia de la persecución penal e intervenir frente al problema securitario. En la práctica, esto va de la mano de una mayor punitividad, no vinculada al aumento de las penas sino a la mayor cantidad de condenas.

d. La corrupción como parte del problema securitario

Un último elemento que nos interesa analizar en relación al anudamiento entre cuestión judicial y cuestión securitaria en el discurso del FORES se vincula con la cuestión de la corrupción. Si, como analizábamos en el capítulo anterior, la corrupción aparecía como parte de un problema vinculado a la gobernabilidad y el desarrollo económico, en este caso emerge como parte de la gramática securitaria.

Tal como listamos al inicio de este capítulo, uno de los desafíos formulados en la Agenda en relación a la inseguridad ciudadana es el aumento de la “corrupción pública”. En este sentido, el plan propuesto por el FORES considera que “debe enviarse un mensaje contundente de persecución a los delitos más graves, los vinculados a la corrupción y los delitos económicos, que se han convertido en un **nuevo flagelo** para el desarrollo de la sociedad” (FORES; 2015a, p. 61, el subrayado es nuestro). Ya una vez implementado Justicia 2020, el problema de la corrupción ocupó también un lugar central en los discursos ministeriales. De acuerdo a uno de los funcionarios entrevistados, esto se debía a que “al estar en el ámbito del Ministerio de Justicia la Oficina Anticorrupción²⁶⁴ con un rango de secretaría, se le dio una importancia mayor” (Entrevista 4, FORES/MJyDH, 2019).

La corrupción emerge así como una preocupación central en el marco de la reforma de la cuestión judicial. El propio presidente señalaba incluso, en el marco de presentación de resultados de Justicia 2020, que uno de los logros en el marco de su gestión era la creciente persecución penal a funcionarios por casos de corrupción:

También quiero que nos congratulemos que por primera vez **se está condenando por corrupción a altos funcionarios** y en general todos queremos que quien no cumple con la ley, poniendo en peligro el futuro de los argentinos, tenga una condena y que la cumpla. Es inadmisibles que los delincuentes entren por una puerta y salgan por la otra. Necesitamos reglas claras e iguales para todos (Discurso de Mauricio Macri, notas de campo, 4 de diciembre de 2018).

La metáfora de la puerta giratoria que, tal como analizábamos previamente, es característica del discurso securitario, aparecía en este caso anudada a otro tipo de prácticas diferentes a las del delito común, como es el caso de los hechos vinculados a la corrupción.

Como ejemplo de la relevancia de este problema en el marco de la discursividad judicial securitaria, podemos mencionar el “II Congreso Bienal sobre Seguridad Jurídica y Democracia en

²⁶⁴ La Oficina Anticorrupción fue creada en 1999 mediante el decreto N°102/99. Es un organismo que funciona en el ámbito del MJyDH y tiene entre sus funciones “velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que (...) se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción” (decreto N°102/99) en el ámbito de la Administración Pública Nacional. Durante el gobierno de Mauricio Macri, esta oficina estuvo a cargo de la diputada del PRO, Laura Alonso.

Iberoamérica” realizado durante los días 12, 13 y 14 de septiembre de 2017 en Buenos Aires. Este congreso, organizado por el FORES y la Cátedra de Cultura Jurídica de la Universidad de Girona (España), fue auspiciado por el MJyDH y declarado de Interés Nacional por parte de Presidencia de la Nación²⁶⁵. El propósito de estas jornadas era indagar los vínculos entre “seguridad jurídica, pobreza y corrupción”. El evento fue realizado en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y contó con la participación de referentes políticos, funcionarios judiciales y periodistas locales e internacionales, así como especialistas de la OEA²⁶⁶. También participó a través de videoconferencia el juez brasileiro Sergio Moro, a cargo de la causa “Lava Jato”²⁶⁷. Su apertura estuvo a cargo del ministro Garavano quien, al ser interrogado respecto a los temas del congreso, afirmó que la corrupción era una prioridad para el gobierno de Cambiemos:

Nunca ha habido tantas personas investigadas por corrupción hoy detenidas como las que están en este momento en Argentina. Se han elevado casos muy significativos a juicio -algunos que terminaron con tragedias, otros con grandes defraudaciones a la administración pública-. Entonces me parece que hay pasos adelante en esta dirección, sin embargo, tenemos mucho trabajo (Garavano, 12 de septiembre de 2017, 1m8s)

La persecución penal, entendida en términos de cantidad de detenciones y elevaciones a juicio, aparece como una respuesta prioritaria en el marco del problema de la corrupción. De esta manera, el abordaje institucional bajo la forma de *accountability*, que analizábamos en el capítulo 4, aparece en esta discursividad acoplado a la necesidad de adoptar también un abordaje penal. Volveremos sobre esto más adelante.

¿Cuáles son las medidas enmarcadas en el programa Justicia 2020 vinculadas a la corrupción? Podemos mencionar dos iniciativas: la ley sobre el imputado colaborador y el régimen

²⁶⁵ Desde el FORES, interpretaron este apoyo como una confluencia en el modo de abordar el problema de la corrupción:

Tuvimos el auspicio del Ministerio de Justicia y el gobierno lo declaró de interés nacional. Bueno, todo el ataque a la corrupción, ustedes ya vieron...si esto era mostrar cómo la corrupción está permitida, cuando hay inseguridad jurídica se produce la corrupción y que la corrupción produce pobreza, entonces esto favorecía la tónica que pone el gobierno en este sentido. Así que por eso nos ayudaron. (Entrevista 1, FORES, 2017)

²⁶⁶ Podemos mencionar, entre otros, a Gustavo Ferrari, ministro de Justicia de la Provincia de Buenos Aires; Marta Oyhanarte, abogada y fundadora de la fundación Poder Ciudadano; el fiscal de Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional de la Ciudad, Ricardo Sáenz; el sociólogo y abogado, Roberto Gargarella; Jorge Fontevecchia, periodista y dueño de Editorial Perfil; Claudio Savoia, periodista y editor de la sección política del Diario Clarín; Francisco Guerrero Aguirre, Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA.

²⁶⁷ Se conoce con el nombre de *Lava Jato* a la investigación por lavado de dinero iniciada en Brasil en 2014, causa que incluía el pago de sobornos a la empresa petrolera estatal de ese país, Petrobrás. Las denuncias en el marco de este caso dieron lugar al juicio político y posterior destitución de la entonces presidenta, Dilma Rouseff, y al encarcelamiento del ex presidente Lula Da Silva, quien fuera liberado de prisión en 2019. El juez de esa causa, Sergio Moro -quien se desempeñó como ministro de Justicia durante la presidencia de Jair Bolsonaro- fue considerado “parcial” por el Supremo Tribunal Federal de Brasil al momento de condenar a Da Silva.

de responsabilidad de responsabilidad penal para las personas jurídicas²⁶⁸. Recuperando lo trabajado en el capítulo anterior, algunas de estas medidas ya habían sido propuestas por el FORES en el marco de la presentación ante el MESICIC. Analicemos cada una de estas normativas.

La ley N°27.304, o “ley sobre el imputado colaborador”, fue sancionada el 19 de octubre de 2016. Esta ley reemplaza el artículo N°41 ter del Código Penal, y establece en su formulación que las escalas penales podrán reducirse cuando los partícipes o autores de un delito brinden información o datos “precisos, comprobables y verosímiles” durante la sustanciación del proceso. Si bien esta figura ya tenía vigencia para los delitos de narcotráfico, delitos aduaneros, terrorismo y trata de personas, entre otros, se amplía en este caso a los delitos vinculados con la corrupción²⁶⁹.

Al referirse a esta iniciativa en los documentos del programa Justicia 2020, se afirma que esta modificación tuvo como objetivo “romper el pacto de silencio dentro de las organizaciones criminales [y abrió] la posibilidad de que imputados por delitos de corrupción o contra el orden económico y financiero colaboren con la Justicia a cambio de una reducción de la pena” (Chayer et al., 2018, p. 58). En un video publicado de manera posterior a la finalización de su mandato a través de las redes del PRO, Garavano refiere a la sanción de esta ley como un “quiebre” en nuestro país respecto a la corrupción:

Por eso a lo mejor es tan importante esta ley, por eso había tanta gente que se sentía afectada. Porque esto de algún modo **interpelaba a la justicia**, porque le daba herramientas para decir “ahora usted tiene todas las herramientas para investigar a fondo estos delitos”. **Interpelaba a la política, porque los políticos corruptos quedaban mucho más expuestos** (PRO Argentina, 2022, 4m3s)

Como vemos, en las declaraciones respecto a esta ley, la corrupción es construida como un problema vinculado principalmente a la actividad de funcionarios del sector público. En esta afirmación era el Estado el que interpelaba al sistema de justicia para su propio control y auditoria.

En este mismo sentido, la figura del arrepentido tuvo gran repercusión durante el gobierno de Macri, por su aplicación en casos mediáticos vinculados a denuncias de corrupción sobre

²⁶⁸ Una tercera iniciativa sancionada en este período a través del decreto N°62/2019, fue el régimen procesal de acción civil de extinción de dominio. Su objetivo era “recuperar los bienes obtenidos con dinero de actividades ilícitas” (Chayer et al., 2018). La particularidad de esta reforma es que la extinción de dominio puede tener lugar antes de la condena penal, es decir, únicamente es necesario que exista procesamiento confirmado por la Cámara. No nos detendremos aquí en esta medida debido a que constituye una acción civil, a cargo del Ministerio Público Fiscal, que debe ir por fuera del proceso penal. Nos interesa analizar en este punto los abordajes penales.

²⁶⁹ Los delitos incluidos en esta ampliación vinculados con la corrupción son los siguientes: “cohecho, tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, prevaricato, y fraude en perjuicio de alguna administración pública” (Simone, 2019, p. 23).

funcionarios kirchneristas, como por ejemplo, el caso Ciccone²⁷⁰, el caso Lázaro Báez²⁷¹ y la llamada “causa de los cuadernos”²⁷². Esto dio lugar al intercambio de declaraciones cruzadas. Desde el kirchnerismo denunciaban una persecución política a través de la justicia. Garavano por su parte defendió la aplicación de la ley del arrepentido como un aporte decisivo que permitía “corroborar la información” que ya tenía la fiscalía. A esto se refirió también en el video antes mencionado:

Cuando nosotros fuimos elegidos y llegamos al gobierno, Argentina venía de sufrir realmente una pandemia -hoy que está de moda- de corrupción. Los niveles de corrupción eran realmente altos. Argentina estaba muy baja en los rankings de transparencia, realmente era un país que se consideraba corrupto. Y por otro lado, estaba la gente que realmente reclamaba y que realmente estaba asqueada de ver esos bolsos llenos de dinero o de dólares o como contaban esta plata en estas cuevas en Puerto Madero²⁷³. Todo este invento del llamado *lawfare* que dice la vicepresidenta y algunos otros funcionarios de gobierno. Hablan de una presunta persecución cuando en la mayoría de los casos estamos ante hechos de corrupción con pruebas que jueces fiscales y demás consideraron que había elementos suficientes a veces para procesar incluso en muchos casos como el ex vicepresidente Boudou, con condenas que ya estaban firmes. Por eso, lamentablemente da tristeza este intento de buscar una persecución que no existió para tratar de justificar delitos o situaciones injustificables (PRO Argentina, 2022, 7m22s)

De esta manera, la corrupción aparece asociada en esta discursividad al sector público y, en particular, a los funcionarios de la gestión anterior.

Una segunda iniciativa nos interesa detenernos en la ley N°27.401, también conocida como “Ley de Responsabilidad Penal Empresaria”. Esta ley, sancionada en fines de 2017, establece que existe responsabilidad penal aplicable a personas jurídicas en los casos de a) delitos de cohecho

²⁷⁰ Bajo el nombre de “caso Ciccone” se conoce a la causa iniciada en el año 2012, que involucraba al entonces vicepresidente del gobierno de Cristina Kirchner (2011-2015), Amado Boudou. Este funcionario fue denunciado por la compra fraudulenta de Ciccone Calcográfica, una imprenta encargada de, entre otras cuestiones, la impresión de documentos con medidas de seguridad y la emisión de billetes. Uno de los imputados en el caso acusado de ser el testaferro de Boudou, Alejandro Vandebroele, se acogió a la ley del arrepentido y, mediante negociaciones con el gobierno de Macri y el MJyDH, fue incorporado al Programa Nacional de Protección a Testigos. En el marco del caso Ciccone, Boudou fue condenado en 2018 a 5 años y 10 meses de prisión por los delitos de “cohecho pasivo” y “negociaciones incompatibles con la función pública”. Vandebroele por su parte, fue citado a declarar en febrero de 2022 -instancia en la que también fue citado Germán Garavano- por la denuncia de irregularidades en el monto de la asistencia económica recibida por su incorporación al programa.

²⁷¹ El caso Lázaro Báez refiere a las causas por lavado de activos contra el empresario Lázaro Báez. Se lo acusa además de recibir fondos discrecionales destinados a la obra pública en la provincia de Santa Cruz durante los años 2003 y 2015. Por este hecho fue imputada como parte de la asociación ilícita la ex presidente Cristina Fernández de Kirchner.

²⁷² Se conoce como “causa de los cuadernos” a la investigación por asociación ilícita y delito de cohecho iniciada a partir de la aparición de fotocopias de los “cuadernos” -que dan nombre a la causa- donde figuraban los movimientos de pago de sobornos por parte de funcionarios públicos durante el kirchnerismo. Este caso, cuyo origen es la entrega de estos registros por parte de periodistas del diario La Nación a la justicia, fue llevada adelante en sus inicios por el juez Claudio Bonadio quien imputó a Cristina Fernández de Kirchner como jefa de esa asociación ilícita.

²⁷³ Esta imagen hace referencia a la publicación de videos donde aparecía Martín Báez, hijo de Lázaro Báez, extrayendo grandes sumas de dólares que eran contadas por una máquina y transportadas en bolsos. Este hecho se enmarca dentro de lo que mediáticamente fue definido como “ruta del dinero K”.

y tráfico de influencias nacional y transnacional, b) negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, c) concusión, d) enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, y e) balance e informes falsos agravados. De esta manera, no solo las personas físicas pueden ser juzgadas por hechos de corrupción, sino también las empresas, por ejemplo, en tanto personas jurídicas. A su vez, esto daría lugar a la corresponsabilidad en materia de prevención de la corrupción. Así se referían a ello el presidente Mauricio Macri y el ministro Garavano, en el marco de la publicación “Lineamientos para la implementación de Programas de Integridad” de la Oficina Anticorrupción:

Sabemos que la transparencia es el único camino posible para combatir la corrupción. Por eso esta ley crea nuevas reglas que buscan generar incentivos claros y contundentes para que las empresas puedan prevenir la comisión de delitos de corrupción y colaboren con el sector público en su investigación (Macri, 2019, p. 7).

Esta ley ha logrado adaptar el sistema penal argentino en materia de delitos de corrupción contra la Administración Pública y el soborno transnacional, al agravar las penas y condenar a las empresas que cometen hechos de corrupción. Es importante que las personas jurídicas tengan responsabilidad como tales, más allá de las personas físicas que ejercen la dirección. La ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas opera en dos niveles: el primero está orientado al castigo de las empresas y el segundo, a la prevención. Es muy valioso regular un mecanismo dentro de las organizaciones para que estas puedan tener un control de su funcionamiento y evitar ser sancionadas (Garavano, 2019, p. 9).

De esta manera, la persecución penal se presenta como un incentivo para que las empresas se involucren en la prevención y persecución de estos delitos, -en particular, aquellos vinculados a la Administración Pública- a través de la implementación de procedimientos internos de transparencia.

En esa misma publicación, Garavano enmarca esta ley -a la que considera un enorme avance en el “combate a la corrupción”- en el programa Justicia 2020, y menciona que esto permitió a Argentina adecuar la legislación de acuerdo a los lineamientos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)²⁷⁴. Un punto que nos interesa destacar en relación a ello es que, si bien refiere a delitos de corrupción para el caso de empresas privadas, las recomendaciones realizadas por este organismo²⁷⁵ tienen como objetivo “eliminar el lado de la ‘oferta’ del cohecho a servidores públicos, en la que cada país asume responsabilidad de las actividades de sus empresas y de lo que ocurre en su propia jurisdicción” (OCDE, 2010). Es decir,

²⁷⁴ La OCDE es un organismo internacional creado en 1961 orientado al asesoramiento en materia de políticas públicas con el objetivo de maximizar el desarrollo económico y lograr el establecimiento de estándares internacionales.

²⁷⁵ Estas recomendaciones están plasmadas en la “Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales”, un conjunto de estándares internacionales elaborados por la OCDE con el objetivo de tipificar los delitos de corrupción vinculados a “servidores públicos extranjeros”.

la contraparte de estas prácticas es siempre el sector público quien aparece como uno de los destinatarios indirectos de estas políticas. En este mismo sentido, la mayoría de los delitos incluidos en la ley N°27.401 involucran la participación de un funcionario público.

Ahora bien, ¿qué es lo que nos interesa recuperar de estas iniciativas? En primer lugar, las propuestas vinculadas a la corrupción en el marco de Justicia 2020, situaron a esta cuestión como un problema vinculado principalmente al sector público. De lo que se trata es de perseguir la corrupción de funcionarios en el ejercicio de su función pública, sea de manera directa -a través del establecimiento de figuras que permitan avanzar en las causas penales por hechos de corrupción- como de manera indirecta -eliminando la posible “oferta” de sobornos por parte del sector privado-.

En segundo lugar, esto implicó la consolidación de la corrupción como un problema asociado a la seguridad. Siguiendo el argumento planteado por Fiuza Casais (2022) en su análisis de los discursos del Ministerio de Seguridad durante la gestión de Cambiemos, si bien se sostiene la gramática de la corrupción de signo antipolítico -tal como analizábamos en el capítulo anterior- también se incluye a este fenómeno como un componente más de la cuestión securitaria, en conjunto con otras problemáticas como, por ejemplo, el crimen organizado. Observamos entonces un desplazamiento en relación al modo en que es definido comúnmente el problema de la (in)seguridad en su formulación hegemónica. Volvamos por un momento al modo en que esto aparece formulado en la Agenda:

La inseguridad ciudadana es una de las tres principales preocupaciones de la sociedad argentina en esta época. Mientras se generaliza el aumento de 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 la falta de reacción del sistema judicial penal (FORES, 2015a, p. 10).

La corrupción se incluyó en la formulación de este programa como un problema equiparable al fenómeno del delito común. En este sentido, el plan de reforma judicial tenía como objetivo intervenir frente a la pasividad y falta de reacción del sistema de justicia penal. En este sentido, las medidas llevadas adelante una vez implementado Justicia 2020 como programa de gobierno, se presentaron como un fortalecimiento de las respuestas penales frente a la corrupción. Volviendo al trabajo de Fiuza Casais (2022) “la incorporación de la corrupción como un problema securitario va de la mano del fortalecimiento del abordaje penal del asunto y del debilitamiento de las estrategias institucionales propias del *accountability* que habían primado hasta el momento” (p. 23).

Como analizamos en este capítulo, a partir del año 2014 es posible observar una reconfiguración discursiva del FORES. Esta reconfiguración implicó, en primer lugar, la imbricación con los discursos ministeriales a partir de la implementación del programa de reforma judicial propuesto por el FORES como parte de la cartera del MJyDH a partir de la designación de Germán Garavano como ministro de Justicia y Derechos Humanos. Esto modificó su lugar de enunciación a la vez que otorgó otras características a su puesta en marcha, como la necesidad de adecuarse a las premisas del gobierno abierto. En relación a esto último, analizamos cómo las nociones de participación ciudadana y transparencia fueron centrales en la implementación del programa Justicia 2020, configurándose como elementos que permitirían legitimar la propia gestión ministerial. En función de esto, describimos los principales canales de participación que involucraba este proyecto -la plataforma web y las reuniones presenciales- y su progresiva consolidación como un ámbito de rendición de cuentas.

En segundo lugar, observamos que la emergencia de una nueva serie discursiva implicó a su vez una transformación del objeto del discurso. Es a partir de este período que la (in)seguridad va a consolidarse como problema dominante en la discursividad del FORES y en los discursos ministeriales. La problematización de lo judicial se anuda en este caso con la problematización de lo securitario, a partir de asignar al sistema de justicia penal un rol central en el “combate a la (in)seguridad”. En relación a este punto, nos interesa destacar que, si bien encontramos afinidades con los sentidos comunes respecto a la (in)seguridad -como es la centralidad del delito común, cometido en el espacio público-, también encontramos desplazamientos que desafían el modo en que se ha construido este problema en su configuración hegemónica. Nos referimos en particular al problema de la corrupción y su incorporación dentro de la gramática securitaria. Al igual que observábamos en el capítulo anterior, la corrupción emerge en esta discursividad como un problema asociado principalmente al sector público estatal y como causa de la “inseguridad ciudadana”.

A pocos días del fin del mandato del presidente Macri, el programa Justicia 2020 fue transferido a la Dirección Nacional de Modernización Judicial a través de la Resolución N°1364/19, en virtud de darse por cumplidos los objetivos y acciones que motivaron su implementación.

Conclusiones

En el transcurso de esta tesis hemos abordado los modos en que el FORES ha problematizado la cuestión judicial desde su conformación en 1976 hasta 2019, año en que finaliza la implementación del programa Justicia 2020. En estos cuarenta y tres años de existencia, esta usina de pensamiento ha elaborado numerosos diagnósticos y propuestas de reforma judicial. Esto nos ha permitido reconstruir toda una serie de debates más amplios en relación al sistema de justicia y su funcionamiento, tanto a partir de la producción discursiva del FORES como del modo en que esos discursos se articulaban con otros a partir de su afinidad u oposición.

Para ello, hemos utilizado algunos elementos teórico-metodológicos del acervo foucaultiano, tal como recuperamos en la Introducción: las nociones de problematización y (re)problematización, gobierno, genealogía y arqueología. En primer lugar, el concepto de problematización nos permitió indagar el modo en que las prácticas del sistema de justicia se han configurado progresivamente como objetos de pensamiento y como problemas socialmente relevantes sobre los cuales es preciso intervenir. A esta configuración la hemos denominado “cuestión judicial”, entendiendo por ello el entrecruzamiento entre los debates públicos, las instituciones y las intervenciones que hacen al funcionamiento de lo judicial. En nuestro caso de estudio, la reforma judicial aparece como un observable del modo en que es problematizado el funcionamiento del sistema de justicia, a partir de la indagación de las soluciones propuestas. En el marco de esta tesis, definimos como (re)problematización al ejercicio de dar cuenta de los procesos de formación de estos problemas/objetos (Seghezzeo, 2013; Aguilar *et al.*, 2014; Pareta, 2021).

En la medida en que partimos de la premisa de que los problemas no son algo “dado” sino que toman forma en el marco de ciertas relaciones de fuerza y condiciones de emergencia específicas, un segundo elemento que estructuró el desarrollo de nuestra tesis fue el enfoque genealógico. Este enfoque nos permitió reconstruir los escenarios de emergencia y los procesos sociales, políticos y económicos que posibilitaron la emergencia de los discursos. Este fue el ejercicio que realizamos al inicio de cada capítulo, donde recuperamos aquellos trazos genealógicos que se vinculaban de manera más estrecha con nuestro tema de estudio.

La arqueología foucaultiana por otra parte, nos permitió rastrear cuáles eran las reglas de conformación de esos enunciados, es decir, cómo se estructuró el campo de lo decible en relación a la cuestión judicial. Como observamos a lo largo de esta tesis, las discursividades judiciales se imbrican con aportes de ámbitos diversos, como la teoría económica, las nuevas lógicas de gobierno de la administración pública o los debates sobre la cuestión securitaria, entre otros. En

función de ellos, nos propusimos reconstruir las regularidades que emergían entre esta variedad de enunciados y entrecruzamientos a partir de la construcción de series discursivas. Identificamos así cuatro series: la discursividad judicial conservadora, la discursividad judicial managerial, la discursividad judicial liberal selectiva y la discursividad judicial securitaria.

Un último elemento que estructuró nuestra indagación es la perspectiva de gobierno. Desde la perspectiva foucaultiana, el gobierno constituye una grilla que permite analizar el ejercicio del poder, no como algo que se posee sino como algo que se ejerce en acto, y que permite estructurar el campo de acción posible de los otros. Este modo de pensar el gobierno nos permitió descentrar nuestra mirada del Estado como lugar de donde el poder “emana” y centrarnos en la multiplicidad de instituciones y prácticas a través de las cuales dicho poder circula. Es decir, posibilitó la indagación respecto a la multiplicidad de agenciamientos capaces de intervenir en el gobierno de la cuestión judicial, como es el caso de organismos internacionales, partidos políticos, fundaciones, empresas, medios de comunicación, entre otros. A esta multiplicidad de agenciamientos con capacidad de guiar y conducir la conducta de los otros los denominamos “autoridades de gobierno”.

En relación al amplio campo de autoridades de gobierno, nos centramos específicamente en el rol de los *think tanks*. Tal como abordamos en el apartado ii “La emergencia de los *think tanks* y el rol del saber experto” del Capítulo 1, la particularidad de estas autoridades de gobierno es que se asientan en la lógica de la *expertise*, es decir, proclaman un saber especializado sobre un determinado campo, pero a su vez tienen la legitimidad para movilizarlos por fuera de ese campo de saber con el objetivo de participar en la formulación de políticas públicas. El análisis de las prácticas discursivas del FORES, nos permitió abordar los mecanismos a través de los cuales las usinas de pensamiento movilizan recursos y saberes. Ya señalados los elementos teórico-metodológicos que estructuraron nuestra indagación sobre el FORES, nos interesa recuperar algunas de las ideas centrales trabajadas en los diferentes capítulos.

En el capítulo 2, analizamos los inicios de FORES en el contexto del golpe de Estado iniciado en 1976. En este particular escenario de emergencia, esta organización mostró estrechos vínculos con el gobierno *de facto* y su proyecto político. Tal como expresaban en sus declaraciones públicas, era necesario “reorganizar” el Poder Judicial en línea con la propuesta de “reorganización nacional” más amplia que proponía la dictadura militar, y en virtud de ello era necesaria la reforma judicial. La serie discursiva se articuló en torno a la necesidad de restaurar un “orden de valores” perdido como consecuencia del accionar de la “subversión”. Es por ello que nos referimos a ella como discursividad judicial conservadora.

Como mencionamos, pudimos identificar durante este período afinidades entre esta usina de pensamiento y el gobierno militar. Un observable de ello es la organización de las Conferencias sobre la Reforma Judicial realizadas en 1977 y 1978, reuniones de las cuales participaron funcionarios estratégicos del gobierno *de facto*, como es el caso de Jaime L. Smart, Manuel Ibérico Saint-Jean, y Albano E. Harguindeguy, todos ellos procesados por delitos de lesa humanidad. También participaron miembros de la CSJN designada por la dictadura militar, la cual, como analizamos en ese capítulo, mostró complicidad con las acciones y decisiones del gobierno militar a partir de avalar su legalidad. En un contexto en el cual numerosas actividades se encontraban proscritas, la realización de un evento de esta envergadura no es menor. El FORES afirmó allí la necesidad de que los “hombres de derecho” hagan un aporte a los “hombres de armas” que gobernaban el país, contribuyendo con su plan político. Este aporte se materializó posteriormente en la elaboración de un plan de reforma judicial a pedido del entonces Ministerio de Justicia, aunque finalmente no fue implementado.

Una de las particularidades de esta discursividad es la omisión inicial a las violaciones a los derechos humanos cometidas por la dictadura. Este problema estuvo ausente de los debates tanto en las declaraciones públicas de miembros del FORES como en el temario de las actividades realizadas. Estos hechos fueron incluso negados en el marco de las visitas de entidades internacionales como es la CIDH y la Asociación de abogados de Nueva York. En ambos casos, se refirieron de manera favorable al accionar de la dictadura.

Una vez iniciada la transición democrática y mientras que organismos de derechos humanos e instancias como la CONADEP buscaban visibilizar y denunciar los delitos cometidos por el Estado, el FORES comienza a incorporar las referencias a violaciones a los derechos humanos entre 1973 y 1976, pero los interpreta como “excesos” o “errores”. Se asientan entonces en la idea de que se trató de una “guerra sucia” (Feierstein, 2011), es decir, que la propia dinámica de las acciones armadas de la guerrilla es la que habría requerido de una represión clandestina, lo que diluía la responsabilidad del gobierno de facto por las ilegalidades cometidas. Una de las propuestas centrales de este *think tank* durante este período es la necesidad de generar instrumentos legales que permitan “reprimir la subversión”. En este sentido, la “amenaza terrorista” aparece como un significativo amplio que permite condensar la necesidad de incrementar las leyes represivas y generar mecanismos procesales específicos, tomando como modelo, por ejemplo, la figura del Camarón.

Como abordamos en el capítulo 3, a partir de la década del noventa esta discursividad desplaza su objeto central de la idea de “orden” a la idea de “eficiencia”. Este desplazamiento se vincula con el despliegue del neoliberalismo en la región y con el rol del sistema de justicia en la

nueva configuración política y social. La problematización del FORES en torno a la cuestión judicial se asentó en la noción de que la transformación de las instituciones jurídicas era central para la consolidación del modelo neoliberal en un doble sentido. En principio, para garantizar la seguridad jurídica y, de la mano de ello, la llegada de inversiones. Estas ideas están presentes con mayor fuerza en la investigación “Justicia y desarrollo económico” una investigación realizada en 1998 a pedido del Consejo Empresario Argentino. La reforma judicial adquiere sentido en la medida en que redundaría en un mayor desarrollo económico, en línea con los discursos de organismos internacionales de crédito y sus propuestas de transformación del Estado, y con los aportes de la teoría económica, en particular, del Análisis Económico del Derecho. En esta misma línea, el sistema de justicia debería garantizar el funcionamiento de libre mercado y evitar el intervencionismo económico.

En el apartado iii de ese capítulo describimos un segundo sentido en que emerge la articulación entre neoliberalismo y cuestión judicial en la discursividad managerial. El FORES plantea la necesidad de garantizar que el sistema de justicia adopte los criterios y pautas de funcionamiento del sector privado. Esta equiparación entre sector público y privado viene de la mano de la expansión del *New Public Management*, una lógica de gobierno de las políticas públicas que propone la aplicación de criterios empresariales a la actividad pública, en particular, la noción de eficiencia. Esta dominancia es la que da nombre a esta serie discursiva, a la cual denominamos discursividad judicial managerial. Aquí la transformación del sistema de justicia aparece como un requisito orientado a hacer más eficiente su funcionamiento mejorando la gestión de los recursos humanos y financieros, estimulando la competencia y generando indicadores de funcionamiento con el objetivo de medir regularmente el rendimiento de las diferentes dependencias. Estas nociones se plasmaron con mayor fuerza en los documentos “La justicia. Un plan de reformas al sistema judicial argentino”, publicado en 1992, y en el “Plan Nacional de Reforma Judicial”, diseñado a pedido del Ministerio de Justicia en 1999.

En el capítulo 4 abordamos la configuración de una nueva discursividad judicial denominada liberal selectiva. El objeto central de esta serie discursiva era la necesidad de garantizar la independencia del Poder Judicial. Esta preocupación se asentó, en principio, en una actitud de desconfianza permanente a la actividad estatal, siempre capaz de avanzar por sobre el resto de los poderes, en línea con las formulaciones del liberalismo político clásico. Las declaraciones públicas del FORES se estructuraron alrededor de la idea de que era necesario controlar y limitar la separación de poderes, a los fines de garantizar el libre funcionamiento del Poder Judicial. Esto se plasmó en elaboraciones como el Índice de Confianza en la Justicia, un instrumento elaborado por esta usina de pensamiento con el objeto de dar cuenta de la opinión

pública respecto al funcionamiento del sistema de justicia. De esta manera, la mala imagen del sistema de justicia era anudada a su falta de independencia respecto al resto de los poderes.

En la segunda parte del capítulo analizamos cómo estas críticas a lo estatal se desplazaron hacia la fuerza política a cargo del Estado, el kirchnerismo. En esta serie discursiva los debates en torno a la cuestión judicial giraron, no tanto en la elaboración de proyectos de reforma, sino en la oposición a las propuestas del partido gobernante, en particular, bajo los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). El FORES se opuso de manera sistemática a todas las propuestas impulsadas por este gobierno como, por ejemplo, la reforma del Consejo de la Magistratura y el proyecto de “democratización de la justicia”. También rechazaban las declaraciones públicas de la entonces presidenta en relación a ciertas decisiones judiciales, por considerarlas “ataques a los jueces” e impugnaban la conformación del colectivo “Justicia Legítima”, una agrupación de abogados que se mostraban afines a las transformaciones propuestas por el kirchnerismo. Para esta usina de pensamiento, este tipo de posicionamientos políticos entre los magistrados interfería en su independencia y dificultaba el avance de causas de corrupción vinculadas a funcionarios del Poder Ejecutivo.

Finalmente, en el capítulo 5 analizamos el programa de reforma judicial elaborado por el FORES durante 2014 y llevado adelante por el MJyDH a partir de 2016 bajo el nombre de Justicia 2020. Lo que describimos aquí entonces fue la imbricación entre los discursos de esta usina de pensamiento y la discursividad ministerial. La designación de Germán Garavano, investigador de FORES y director del proyecto, como ministro de Justicia y Derechos Humanos dio lugar a la implementación de este programa bajo la presidencia de Mauricio Macri, candidato de la Alianza Cambiemos.

Indagamos allí las etapas iniciales de este plan de reforma y los mecanismos implementados por el FORES para instalar su propuesta en la agenda pública. También abordamos su adopción por parte del MJyDH como un programa central dentro de la cartera ministerial. Esto dio lugar, por un lado, a la incorporación de miembros del FORES a la gestión, en cargos vinculados al funcionamiento de esta iniciativa. Por el otro, a la aplicación de la lógica del gobierno abierto a las políticas vinculadas al sector justicia, lo que implicó la creación de canales de participación ciudadana e instancias que permitieran “transparentar” la acción pública.

Encontramos en esta serie discursiva una centralidad del problema securitario como objeto central de los discursos respecto a la cuestión judicial. El funcionamiento del sistema de justicia comenzó a ser problematizado como una de las causas del agravamiento de la (in)seguridad. Analizamos así cuatro emergentes centrales de esta discursividad: la centralidad de la víctima en el proceso penal, la crítica a la impunidad en relación a la sanción penal y la crítica a jueces

alineados con el garantismo y el abolicionismo, la reconfiguración de la eficiencia en clave securitaria y la figura de flagrancia y la incorporación de la corrupción como parte del problema securitario. Este último punto implica un desplazamiento en relación al discurso hegemónico de la (in)seguridad, centrado generalmente en el llamado delito común.

La investigación llevada adelante a partir del análisis específico del FORES nos permitió abordar la puesta en marcha de los mecanismos y recursos a través de los cuales los *think tanks* en tanto autoridades de gobierno intervienen en la formulación de planes de reforma judicial, en la implementación de esos programas, en la construcción de la agenda pública en relación a la cuestión judicial, e incluso como límite u oposición a la implementación de reformas. En este sentido, luego de haber hecho un recorrido por las saliencias de cada uno de los capítulos, nos interesa ahora detenernos en algunas reflexiones generales vinculadas a los hallazgos de esta tesis.

Un primer punto que nos interesa destacar se vincula con el modo en que las usinas de pensamiento legitiman sus intervenciones a través de la lógica de la *expertise*. Tal como analizamos en el capítulo 1, la apelación al saber experto y a la producción de conocimiento técnico permite construir una legitimidad basada en la supuesta neutralidad y apoliticidad de las propuestas. En este sentido, es posible afirmar que la neutralidad manifiesta de estas autoridades de gobierno funciona como un vector que permite legitimar sus intervenciones sin quedar directamente vinculadas a las derivas de los proyectos políticos que acompañan a partir de la producción de saberes. Ilustrativamente podemos mencionar el modo en que el FORES presenta públicamente el proyecto de reforma judicial plasmado en la “Agenda Anotada para la Justicia Argentina 2020”, donde afirma que este plan podría ser implementado por cualquiera de las fuerzas políticas que gane las elecciones. Las propuestas de este tipo de organizaciones se presentan entonces “por fuera” del campo político. En este sentido, encontramos diferencias en relación a otros modos del saber experto, como es el caso de la *expertise* militante (Perelmiter, 2012; Ohanian, 2018) o el “militantismo experto” (Mira, 2017).

Ahora bien, como hemos trabajado a lo largo de esta tesis, las intervenciones del FORES no han sido azarosas ni neutrales, sino que es posible trazar regularidades. Por un lado, en relación a las alianzas que tejen con los actores del arco político. Esto se plasma, por ejemplo, en la formulación de planes de reforma judicial para los diferentes gobiernos. Como analizamos en los capítulos 2 y 3, esta usina de pensamiento ha elaborado proyectos de reforma judicial a pedido del Ministerio de Justicia bajo la última dictadura militar y en el marco de la administración de Carlos S. Menem. Asimismo, como describimos en el capítulo 5, el gobierno de Mauricio Macri adopta al momento de su asunción la propuesta elaborada por el FORES como parte de la cartera del

MJyDH. Este último plan fue el único efectivamente implementado y habilitó la incorporación de miembros de esta usina de pensamiento al ámbito de la gestión pública.

La red de alianzas que teje esta organización con el arco político se plasma también en las figuras que convocan para participar de sus actividades. Volviendo a la reconstrucción realizada en el capítulo 2, las Conferencias sobre la Reforma Judicial se caracterizaron por otorgar un lugar central a la participación de funcionarios del gobierno *de facto*, tanto en los eventos de apertura como de cierre. A su vez, se convirtieron en una oportunidad para que los propios funcionarios realicen declaraciones públicas que luego eran levantadas por medios nacionales, como es el caso del diario La Prensa. Un segundo ejemplo son las disertaciones realizadas a inicios de los años dos mil, en el marco de las cuales se invitaba a representantes políticos a exponer respecto a temáticas vinculadas con el sistema de justicia. Entre los actores invitados, podemos mencionar a ex presidente Mauricio Macri, Patricia Bullrich, Laura Alonso, Federico Sturzenegger y Elisa Carrió, todos ellos miembros de la Alianza Cambiemos. Como vemos entonces, existe afinidad entre el FORES y los posicionamientos políticos neoliberales y conservadores.

Por otro lado, no solo es posible trazar regularidades en relación a las afinidades políticas de esta usina de pensamiento sino también en relación a sus oposiciones. Tal como reconstruimos principalmente en los capítulos 2 y 4, esta usina de pensamiento construye un campo de antagonismo con aquellos gobiernos enmarcados en la tradición “nacional y popular”, como es el caso de los gobiernos peronistas y/o kirchneristas. En el despliegue de las discursividades analizadas, observamos cómo esta oposición se materializa en críticas a las intervenciones y propuestas de estos gobiernos en materia de reforma judicial. En el caso de la discursividad judicial conservadora, esta crítica se asienta en el “vaciamiento” del sistema de justicia y la “destrucción” de los recursos legales que permitirían intervenir frente a la “subversión”. En el caso de la discursividad judicial liberal selectiva, el gobierno del Frente para la Victoria era criticado bajo el argumento de que “avasallaba” la independencia de los funcionarios judiciales con el objetivo de evitar ser limitado o “controlado” en su actividad. Encontramos que si bien enuncian una supuesta apoliticidad amparada en el discurso de la expertise hay una clara politicidad en sus acciones y articulaciones.

Un segundo elemento que nos interesa destacar en el marco de estas conclusiones se vincula con el rol del FORES en términos de “traducción”. Por un lado, encontramos similitudes en relación al modo en que esta usina de pensamiento construye la cuestión judicial y los discursos de otras autoridades de gobierno a nivel global. Es el caso de los organismos internacionales analizados en el capítulo 3 y los debates respecto a la reforma del Estado. Sin embargo, consideramos que no se trata de una apropiación discursiva lineal o directa, sino de una adaptación

de estas problematizaciones al contexto local. Tal como es analizado por autores como Melossi (1997) y Sozzo (2006), la traducción y la extrapolación de ideas al contexto no funciona en términos de mera traslación, sino que es fruto tanto de la apropiación de algunos elementos del discurso de organizaciones internacionales como de mecanismos de innovación, que permiten su implementación local. Podemos observar esto con mayor claridad en el modo en que el FORES ha operado como contraparte para organismos como *Transparency International* o el MESICIC, quienes han recurrido a este *think tank* para el relevamiento de hechos vinculados al problema de la corrupción en nuestro país. De esta manera, no solo recupera lineamientos propios de estas autoridades de gobierno, sino que en esa operación de traducción los dota de contenido en relación a las problemáticas del contexto local y se convierte en un elemento más que interviene en la articulación de cada formación discursiva.

Un tercer punto que nos interesa recuperar refiere a la cuestión de la estatalidad. En el marco de las investigaciones colectivas ya mencionadas, uno de los objetivos era abordar el modo en que, a través de la tematización que las organizaciones político-sociales hacen del problema de la (in)seguridad, intervienen también en los debates en torno a las configuraciones específicas que debería adoptar el Estado. De manera análoga, consideramos que en la tematización que el FORES realiza respecto a la cuestión judicial, podemos identificar una particular concepción de la estatalidad y lo público. Uno de los hallazgos centrales es que lo estatal emerge siempre en su faz negativa, sea por su ineficiencia y/o por su desborde, tal como trabajamos con mayor fuerza en los capítulos 3 y 4. En este sentido, recuperamos nuevamente las reflexiones de Foucault en “Nacimiento de la biopolítica” (2007b), quien analiza este rechazo a la estatalidad -al cual denomina “fobia al Estado”- como un rasgo tanto del liberalismo como del neoliberalismo. Bajo estas racionalidades, el Estado es objeto de sospecha constante en virtud de la posibilidad siempre latente de avanzar con respecto a la sociedad civil. Recuperando las palabras del autor, detrás de esto subyace

la idea que de que el Estado posee en sí mismo y en virtud de su propio dinamismo una especie de poder de expansión, una tendencia intrínseca a crecer, un imperialismo endógeno que lo empuja sin cesar a ganar en superficie, en extensión, en profundidad, en detalle, a tal punto que tan bien que llegaría a hacerse cargo por completo de lo que para él constituye a la vez su otro, su exterior, su blanco y su objeto, a saber, la sociedad civil (Foucault, 2007b, p. 219).

Encontramos entonces en las diferentes series discursivas una referencia negativa en relación a lo estatal que, sin embargo, adquiere diferentes torsiones de acuerdo a la fuerza política a cargo del gobierno. Tal como analizamos en los capítulos 2 y 4, el FORES construye un campo de adversidad específico con los gobiernos identificados con el peronismo -entre los que incluimos

al kirchnerismo- advirtiendo en ambos casos del riesgo de que el Poder Ejecutivo avance por sobre el Poder Judicial y desvirtúe el funcionamiento del sistema de justicia. Por otro lado, en el capítulo 3 la dimensión negativa del Estado se vincula con su ineficiencia y la necesidad de auditoría constante de su rendimiento, en línea con los discursos en torno a la reforma neoliberal²⁷⁶. En la discursividad judicial securitaria, analizada en el capítulo 5, esta actitud de desconfianza hacia lo estatal se traduce en la premisa del gobierno abierto, entendiendo que es el involucramiento de la sociedad civil el que permitiría auditar el funcionamiento de lo público estatal.

Un cuarto elemento a resaltar remite a la imbricación entre discurso judicial y discurso securitario. Una de nuestras hipótesis al momento de iniciar esta investigación era que el problema de la (in)seguridad, en línea con lo analizado por la literatura especializada, había permeado los discursos respecto a la reforma judicial desde mediados de la década del noventa. En este sentido, esperábamos encontrar mayor dominancia de la cuestión securitaria en los diagnósticos, propuestas e intervenciones del FORES. Sin embargo, y tal como analizamos en el capítulo 5, el problema securitario cobra relevancia recién a partir del año 2014 en el marco de la elaboración del plan de reforma plasmado en la Agenda. Esto no quiere decir que no estuviera presente de manera previa, sino que es a partir de entonces que se construye como un objeto de discurso dominante. En relación a ello, es posible pensar si la elaboración de una propuesta de reforma judicial en el marco de las elecciones presidenciales de 2015 no estuvo permeada por la reemergencia de la (in)seguridad como elemento clave de la agenda política electoral, tal como es analizado por Pareta (2021). De esta manera, la promesa de intervenir en la cuestión securitaria permitió vehicular y legitimar la propuesta de reforma judicial.

En relación a esta cuestión, encontramos en la discursividad judicial securitaria ciertas afinidades y desplazamientos en relación a los sentidos comunes sobre la (in)seguridad. En principio, el modo en que se configura el problema securitario en la discursividad del FORES y posteriormente en la discursividad ministerial otorga centralidad a la figura de la víctima, restringe el problema de la (in)seguridad como un tema de la esfera de lo civil, apela a la metáfora de la “puerta giratoria” y construye una relación antagónica entre víctima y victimario, en línea con la construcción hegemónica del problema securitario. No obstante, la intervención frente a la (in)seguridad no toma como eje el endurecimiento penal a partir del aumento de penas, sino una combinación entre punitivismo y garantismo formal, en línea con lo analizado por Gutiérrez (2016). Recuperando las ideas de este autor, la idea de “mano justa” aparece como una propuesta

²⁷⁶ Como ya mencionamos en el capítulo 3, si bien Carlos S. Menem es un candidato identificado con el Partido Justicialista, su gobierno se caracterizó por la implementación de políticas neoliberales.

de “severidad penal con garantías” que, en el caso analizado, se traduce en que las penas sean certeras y de efectivo cumplimiento.

Siguiendo con esta cuestión, nos interesa resaltar otro desplazamiento en relación al modo en que se construye de manera frecuente el problema securitario. Como analizamos en la última parte del capítulo 5, tanto la Agenda como la implementación de Justicia 2020 centran sus propuestas en la intervención sobre los delitos “más habituales”, es decir, aquellos vinculados con el ataque a la propiedad privada en el espacio público. Observamos esto con mayor claridad en relación a la relevancia que adquiere el procedimiento de flagrancia. Sin embargo, también identificamos que la corrupción comienza a formar parte de la gramática securitaria. Se propone entonces reforzar los modos de intervenir penalmente frente a hechos de corrupción, pero circunscribiendo esta problemática a la administración pública y a la política. En este sentido recupera, como mencionamos, una construcción de la corrupción en clave anti política, tal como analiza el trabajo de Sebastián Pereyra (2013).

En relación a este último punto, consideramos relevante para investigaciones futuras profundizar en el análisis entre cuestión judicial y corrupción, en la medida en que a nivel regional las desestabilizaciones a los gobiernos han tenido lugar a través de la justicia y en nombre de la presunta corrupción de la política, del cual el caso de Brasil y *Lava Jato* es uno de los ejemplos más claros. En la medida en que uno de los rasgos centrales en las democracias contemporáneas es el problema de la denostación de la política a través de las intervenciones judiciales, es preciso indagar la vinculación entre reforma judicial, corrupción y “judicialización” de la política.

Para finalizar, nos interesa destacar una última cuestión. Tal como mencionamos en la introducción, nuestra mirada se encontraba inicialmente orientada a la reforma del sistema de justicia penal y su vinculación con el problema securitario. Sin embargo, a lo largo del análisis encontramos que es necesario ampliar la mirada. En nuestro estudio observamos que las esferas del derecho civil y comercial también configuran ámbitos de interés en relación al modo en que el FORES construye la cuestión judicial. Esto se ve con particular claridad en el análisis de la discursividad judicial managerial en el capítulo 3 y la importancia que se le da a la necesidad de garantizar la protección de contratos. Por otro parte, las propias trayectorias de los miembros de esta usina de pensamiento se encuentran fuertemente cruzadas por su paso por el derecho privado y grandes estudios de abogados orientados a lo civil y comercial.

A partir de ello, y como inquietud abierta para profundizar en futuras investigaciones, consideramos que es preciso repensar la división e interrelación entre las diferentes esferas del derecho, recuperando las reflexiones realizadas por Juan Pegoraro. En su exposición “La relación

del orden social y la criminalización de los pobres” del año 2008, Pegoraro afirma que es necesario reconfigurar la mirada sobre la relación entre las esferas civil y penal:

El Derecho penal está al servicio del Derecho civil, ¿no? O sea ¿qué hace el Derecho penal? custodia el Derecho civil, custodia los valores jurídicos que están expresados ¿dónde? en el Derecho civil. (...) ¿Es moral el Código Civil? Digo esto, porque una primera apreciación que podemos hacer es esta, ¿es moral el Código Civil? ¿es ético, es justo el derecho civil? ¿el Código Civil expresa la justicia? (Pegoraro, 2008, p. 207)

Para el autor entonces el “problema” principal reside en el derecho civil y no tanto en el derecho penal ya que el primero es el sustento jurídico de un particular orden social profundamente desigual. Retomando estos interrogantes, consideramos que es necesario reponer una mirada estratégica del derecho y analizar la configuración diferencial del campo de lo judicial y el modo en que se problematiza su funcionamiento, en la medida en que permite dejar en segundo plano, resguardada e indiscutida, la dimensión económica que se formula en el derecho civil.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. (2009).** Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o think tanks) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay. En Weyrauch, V. (comp.) *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina: repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas* (pp. 13-82). Fundación CIPPEC.
- Acuña, C., & Smulovitz, C. (1995).** Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional. En Acuña, C. et al. *Juicio, castigos y memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina* (pp. 21-90). Nueva Visión.
- Águila, G. (2013).** Las tramas represivas: Continuidades y discontinuidades en un estudio de caso. La Dirección General de Informaciones de la Provincia de Santa Fe, 1966-1991. *Sociohistórica*, (31).
- Aguilar, P. L. (2014).** *El hogar como problema y como solución : Una mirada genealógica sobre la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina 1890-1940.* Ediciones del CCC.
- Aguilar, P. L., Glzman, M., Grondona, A., y Haidar, V. (2014).** ¿Qué es un corpus?. *Revista de la Carrera de Sociología*, 4(4), 35-64.
- Alcala, R., Bueno, G., Locria, F., Pujó, V., Tedeschi, S. & Zayat, D. (2013).** Informe sobre el Consejo de la Magistratura de Argentina. *Pena y Estado. Revista latinoamericana de Política Criminal*, (Edición especial: Consejos de la Magistratura), 39-110.
- Alfieri, M. E. (2017).** *Organizaciones de víctimas, reclamos de castigo y justicia penal.* (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.
- Ansolabehere, K. (2007).** *La política desde la justicia: cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México.* FLACSO.
- Astarita, M. (2014).** Los usos políticos de la corrupción en la Argentina en los años noventa: una perspectiva histórica. *Espectros*, (1).
- Ayos, E. (2013).** *Condiciones de vida y delito, de la Emergencia de la "inseguridad" al Ministerio de seguridad. La prevención social del delito como espacio de intersección entre la política social y la política criminal (Argentina, 2000-2010).* (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Ayos, E. y Dallorso, N. S. (2011).** (In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito. *Política criminal*, 6(11), 1 – 18.
- Bacci, C., Barbuto, V., Oberti, A. & Skura, S. (2015).** Los abogados defensores de derechos humanos como blanco de la represión (1960-1982). En Bohoslavsky, J. P. (Ed.) *¿Usted también, doctor?: Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura* (pp. 251-268). Siglo XXI.
- Bachmaier Winter, L. (2009).** Sistemas procesales: la hora de superar la dicotomía acusatorio - inquisitivo. *IUS*, (24), 172-198.
- Baratta, A. (1993).** *Criminología crítica y crítica del derecho penal.* Siglo XXI.
- Barbirotto, P. (2013).** *Democratizar la Justicia para garantizar la transparencia, agilidad y legitimidad popular del Poder Judicial.* SAJJ. <http://www.saij.gob.ar/doctrina/dac130249-barbirotto-democratizar-justicia-para-garantizar.htm>
- Baruch Bertocchi, N. (1988).** *La cara civil de los golpes de Estado.* Editorial Galerna.
- Bejarano, Jesús Antonio (1999).** El análisis económico del derecho: comentarios sobre textos básicos. *Revista de Economía Institucional*, 1(1), 155-167 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41900110>
- Belletini, O. J. (2007).** El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina. En Garcé, A. & Uña, G. (comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica : dinámicas globales y realidades regionales* (pp. 111-138). Prometeo.

- Benente, M. (2019).** *La constitución maldita: estudios sobre la reforma de 1949*. EDUNPAZ.
- Benente, M. (2019).** Selección y disciplina de jueces y juezas. Notas críticas sobre el Consejo de la Magistratura. En Benente, M. (comp.) *Las deudas y promesas incumplidas de la reforma constitucional de 1949. A 25 años* (pp. 73-104). EDUNPAZ.
- Benente, M. (2020).** Sin regulación ni límites: el salvajismo del poder económico en la Reforma Constitucional de 1994. *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación*, (132), 115-131.
- Bergalli, R. (1990).** Una sociología de la justicia latinoamericana. (Aspecto particular en el estudio del control penal). *Estudios Penales y Criminológicos*, (13), 9-41.
- Binder, A. (2000).** *Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal*. Ad-Hoc.
- Boetto, M. (2014).** *Disputas en torno a la inseguridad: El caso de la Fundación Pensar*.
- Bohoslavsky, E., & Morresi, S. (2016).** El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, (32).
- Bohoslavsky, J. P. & Gargarella, R. (2015).** El rol de la Corte Suprema. Aportes repetidos y novedosos. En Bohoslavsky, J. P. (Ed.) *¿Usted también, doctor?: Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura* (pp. 77-91). Siglo XXI.
- Boltanski, L., & Chiapello, E. (2002).** *El nuevo espíritu del capitalismo*. Ediciones Akal.
- Borchardt Duter, L., Fiuza Casais, P., Gaudio, A., Ohanian, B. I. & Pareta, T. I. (2018a).** *Los think tanks como "autoridades de gobierno"*. X Jornadas de Sociología de la UNLP, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Borchardt Duter, L., Fiuza Casais, P., Gaudio, A., Ohanian, B. I. & Pareta, T. I. (2018b).** *Una aproximación al concepto de 'autoridades de gobierno' desde una perspectiva foucaultea*. IV Jornadas de Estudios de América Latina y el Caribe. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Borón, A. (2003).** El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción. En Sader, E. & Gentili, P. (comps.) *La trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y exclusión social*. CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100609033221/9boron1.pdf>
- Botticelli, S. (2017).** La impronta neoliberal en el New Public Management: gobernar a través del mercado. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, (29), 677-693.
- Botto, M. (2007).** 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* (pp. 81-128). Prometeo.
- Bovino, A. (1998).** *Problemas del derecho procesal penal contemporáneo*. Del Puerto.
- Brandariz García, J. A. (2015).** Gerencialismo y políticas penales. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES*, 3(1), 109-138.
- Bruschtein, L. (2001).** Centro de Estudios Legales y Sociales. *Historia de los Organismos de Derechos Humanos* [Dossier]. Comisión Provincial por la Memoria.
- Burzaco, E., Garavano, G. C., & Gorgal, D. (2004).** *Mano justa: una reflexión sobre la inseguridad pública y una propuesta para superar la crisis*. Editorial El Ateneo.
- Calzado, M. (2006).** *Elementos para el análisis del tratamiento mediático del caso Blumberg*. (Working Papers N°5). FLACSO.
- Calzado, M. C. (2014).** Violencia, víctimas y mediatización: un acercamiento empírico a la conformación de subjetividades en las sociedades de seguridad. *Delito y Sociedad*, (37) 41–59.
- Calzado, M., & Van Den Dooren, S. (2009).** ¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales. *Delito y sociedad*, 18(27), 97-113.

- Camou, A. (1997).** Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina". *Nueva Sociedad*, (152), 54-67.
- Camou, A. (2007).** El Saber detrás del Trono. En Garcé, A. & Uña, G. (comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica : dinámicas globales y realidades regionales* (pp. 139-176). Prometeo.
- Canelo, P. (2011).** Son palabras de Perón. Continuidades y rupturas discursivas entre peronismo y menemismo. En Pucciarelli, A. (Coord.) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal* (pp. 71-111). Siglo XXI.
- Castel, R. (2004).** *La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido?*. Manantial.
- Castellani, A. (2002).** Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea. En SCHORR, M. et al. *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*. CLACSO.
- Castellani, A. (2018).** Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, (276), 48-61.
- Castro Feijóo, L., & Lanzilotta, S. (2015).** Tipologías de la complicidad y su contracara: la resistencia. En Bohoslavsky, J. P. (Ed.) *¿Usted también, doctor?: Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura* (pp. 129-146). Siglo XXI.
- Castro, E. (2004).** *El vocabulario de Michel Foucault: Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*. Prometeo.
- Ceceña, A. E. (2008).** *El posneoliberalismo y sus bifurcaciones*. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.
- CELS (2013).** Informe Argentina. En DPLF (coord.). *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada : Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 29-64).
- Cesaroni, C., Feldman, D., & Irrazábal, G. (2014).** *Reflexiones en torno a los 10 años de las "Leyes Blumberg"*. Tren en Movimiento.
- Chama, M. (2007).** Movilización y politización: abogados de Buenos Aires entre 1968 y 1973. *Historizar el pasado vivo en América Latina*, 1-26.
- Cid Ferreira, L. (2012).** *Apología de la pena en dos visiones reduccionistas de la cuestión criminal en Argentina*. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.
- Ciocchini, P. (2012).** Domando a la bestia: las reformas en la justicia penal bonaerense para eliminar la demora judicial. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, (7), 203-223.
- Ciocchini, P. (2013).** Moldeando el problema y sus soluciones: los discursos técnicos sobre la demora en la administración de justicia penal. *Crítica Jurídica* (36), 95-123.
- Ciocchini, P. (2017).** Cambiando todo para no cambiar nada. Las reformas en el proceso penal bonaerense. En Kostenwein, E. (dir.). *Sociología de la justicia penal* (pp. 307-366). EDIAR.
- Ciocchini, P. (2019).** El rol de los jueces en el marco de la 'lucha contra el delito' en el Sur Global: un análisis comparativo de los casos de la Provincia de Buenos Aires y Metro Manila. *Estudios Socio-Jurídicos*, 21(2), 73-103.
- Coase, R. (1960).** The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics* (3), 1-44.
- Colombo, R. (2011).** Populismo punitivo y politización de la (in)seguridad urbana en Argentina: programas electorales, políticas públicas y racionalidades de gobierno en tiempos electorales y más allá. En Gutiérrez, M. (comp.) *Populismo Punitivo y Justicia Expresiva*. Fabián Di Plácido Editor.
- Comba, A. (2015).** ¿De qué hablamos cuando hablamos de Delito Económico Organizado? Algunas reconstrucciones y reflexiones teóricas. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires

CONADEP (2016). *Nunca más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas.* Eudeba.

Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986). *Reforma Constitucional : Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia.* Eudeba.

Dallorso, N. (2014). ¿De qué se habla y qué se calla cuando se habla de inseguridad?. *Voces en el Fénix*, (34), 37-43.

Dallorso, N. S. & Seghezzo, G. (2015). Inseguridad y política: el miedo como operador estratégico en las campañas electorales en Argentina. *Comunicación y Sociedad*, (24), 47-70.

Dallorso, N. S. & Seghezzo, G. (2016). Retorno neoliberal y razón securitaria. *Bordes. Revista de política, derecho y sociedad*, (2), 123-128.

Dallorso, N. S. & Seghezzo, G. (2017). Voracidad inclusiva y espasmos excluyentes: reflexiones sobre posneoliberalismo e (in)seguridad en Argentina. *Revista Opción*, 33(82), 59-90.

Dallorso, N. S. & Seghezzo, G. (2018). La constelación neoliberal en nueve discursos y la especificidad de la cuestión securitaria en Argentina. *El banquete de los dioses*. Dallorso, N. S. y Seghezzo, G. (2015). Inseguridad y política: el miedo como operador estratégico en las campañas electorales en Argentina. *Comunicación y Sociedad*, (24), 47-70.

Dallorso, N. S. & Seghezzo, G. (2021). Apuntes para una crítica del securitarismo neoliberal en Argentina. *Tla-melaua: revista de ciencias sociales*, 15(50), 8.

Dallorso, N. S. (2017). Seguridad y Política: variaciones de una preocupación permanente. *Anacronismo e Irrupción*, 7(13), 189-216

Damiani, I. & Maradeo, J. (2018) *Radiografía de la corrupción PRO.* Planeta.

Daroqui A. & Guemureman, S. (2001). *La niñez ajusticiada.* Del Puerto.

Daroqui, A. & Guemureman, S. (2004) Políticas penales de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes en la década del '90 en la Argentina. En Muñagorri, I. y Pegoraro, J. *La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina.* Dykinson.

Dávalos, P. (2014). El posneoliberalismo: apuntes para una discusión. *Encuentros Latinoamericanos (segunda época)*, 8(2), 196-215.

de Marinis, P. (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* (pp. 73-103). Centro de Investigaciones sociológicas.

de Marinis, P. (2009). Los saberes expertos y el poder de hacer y deshacer 'sociedad'. En Gatti, G., Tejerina, B. & Martínez de Albeñiz, I. (comps.). *Tecnología, cultura experta e identidad en la sociedad del conocimiento* (pp. 53-96). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil : tensiones de una agenda en construcción.* Paidós.

Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and rule in modern society.* SAGE.

Dezalay, Y. & Garth, B. (2003). Patrones de inversión jurídica extranjera y de transformación del Estado en América Latina. En Fix Fierro, H., Friedman, L. & Pérez Perdomo, R. (eds.) *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización.* Universidad Nacional Autónoma de México.

Díaz, E. (1995). *La filosofía de Michel Foucault.* Biblos.

Dillon, M. (2001). Abuelas de Plaza de Mayo. *Historia de los Organismos de Derechos Humanos* [Dossier]. Comisión Provincial por la Memoria.

Duhalde, E. L. (2013). *El Estado terrorista argentino* (Edición definitiva). Colihue.

Durkheim, E. (1987). *La división del trabajo social.* Ediciones Akal.

- Echeverría, R. (2000).** *La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación*. Ediciones Gránica.
- Eidelman, A. (2008).** *La Cámara Federal en lo Penal. La actividad del fuero antisubversivo, entre los años 1971 y 1973*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.
- Fair, H. (2013).** El juego dialógico del discurso de Menem con la estructura partidaria del peronismo durante la etapa de sedimentación de la hegemonía neoliberal. De *Prácticas y Discursos* (2), 1-22.
- Faúndez, J. & Pásara, L. H. (2007).** Los actores internacionales en el proceso de reforma. En Pásara, L. H. (coord.) *Los actores de la justicia latinoamericana* (pp. 169-184). Universidad de Salamanca.
- Feierstein, D. (2011).** Sobre conceptos, memorias e identidades: guerra, genocidio y/o terrorismo de Estado en Argentina. *Política y Sociedad*, 48(3), 571-586.
- FIEL (1996).** *La reforma del Poder Judicial en la Argentina*.
- Fischer, K. & Plehwe, D. (2013).** Redes de think tanks e intelectuales de derecha en América Latina. *Nueva Sociedad*, (245), 70-86.
- Fiuzza Casais, P. (2018).** *Entre los “delitos” y los “derechos”. La construcción del discurso securitario del Ministerio de Seguridad (2010-2015)*. (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Fiuzza Casais, P. (2022).** *Gobierno de la seguridad y (neo)neoliberalismo. Un análisis de los discursos securitarios de la gestión Cambiemos en el gobierno nacional de la Argentina (2015-2019)*. [Manuscrito no publicado].
- Foucault, M. (1982).** El polvo y la nube. En *La imposible prisión: debate con Michel Foucault* (pp. 37-54). Anagrama.
- Foucault, M. (1988).** El sujeto y el poder. *Revista mexicana de sociología*, 50(3), 3-20.
- Foucault, M. (1992).** Nietzsche, la genealogía, la historia. En *Microfísica del poder* (pp. 7-30). La Piqueta.
- Foucault, M. (1996).** *El orden del discurso*. La Piqueta.
- Foucault, M. (1999a).** El cuidado de la verdad. En *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales. Volumen III*, (pp. 369-380). Paidós.
- Foucault, M. (1999b).** Polémica, política y problematizaciones. En *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales. Volumen III*, (pp. 353-362). Paidós.
- Foucault, M. (2002).** *Arqueología del saber*. Siglo XXI.
- Foucault, M. (2006).** *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2007a).** *Historia de la sexualidad I. La voluntad del saber*. Siglo XXI.
- Foucault, M. (2007b).** *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2009).** *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.
- Foucault, M. (2014).** *Del gobierno de los vivos*. Fondo de Cultura Económica.
- Galar, S. & Focás, B. (2019).** El regreso de las víctimas: Reconfiguraciones en el procesamiento público de la inseguridad en la actual coyuntura política nacional (2016-2017). *Austral Comunicación*, 8(1), 131-150.
- Galar, S. & Focás, B. M. (2018).** ¿Víctimas virtuales? Inseguridad, públicos y redes sociales en Argentina. *Inmediaciones de la comunicación*, 13(1), 241-260.

- Galar, S. (2018).** Apuntes para una problematización de la práctica pública de los familiares de víctimas de la inseguridad en la Argentina de la última década. *Dilemas-Revista de Estudios de Conflicto e Control Social*, 11(1), 53-73.
- Galeano, D. (2005).** La seguridad que se aconseja. Expertos y burócratas en tiempos postcorrecionales. *La Trama*, (16).
- Galvani, M., Mouzo, K., Ortiz Maldonado, N., Rangugni, V., Recepter, C., Rios, A., Rodríguez, G. & Seghezzo, G. (2010).** *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, mediáticas y policiales.* Hekht.
- Ganón, G. (2006).** ¿La macdonalización del sistema de justicia criminal?: nuevo orden o nuevo derecho en la globalidad de la sociedad excluyente. En Bodelón, E., Recasens, A., Rivera Beiras, I. & Silveira, H.C. (Coords.) *Contornos y pliegues del derecho: homenaje a Roberto Bergalli* (pp. 439-457). Anthropos.
- Gargarella, R. (2010).** Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín. En Gargarella, R., Pecheny, M. & Murillo, M. V. (eds.) *Discutir Alfonsín* (pp. 23-40). Siglo XXI.
- Garland, D. (2005).** *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea.* Editorial Gedisa.
- Garland, D. (2014).** What is a “history of the present”? On Foucault’s genealogies and their critical preconditions [¿Qué es una historia del presente? Sobre las genealogías de Foucault y sus precondiciones críticas]. En *Punishment and society*, 16(4), 365-384.
- Gianera, P. (2001).** Liga Argentina por los Derechos del Hombre. *Historia de los Organismos de Derechos Humanos* [Dossier]. Comisión Provincial por la Memoria.
- Gindin, I. L. (2021a).** Cristina Fernández y el Poder Judicial. Apuntes sobre un vínculo -discursivo-conflictivo. *Revista mexicana de opinión pública*, (30), 59-73
- Gindin, I. L. (2021b).** El Poder Judicial en la mira. Controversias en la presentación del Proyecto de Democratización de la Justicia (Argentina, 2013). *Discursos del Sur, revista de teoría crítica en Ciencias Sociales*, (8), 173-194.
- Ginzberg, V. (2001).** Madres de Plaza de Mayo. *Historia de los Organismos de Derechos Humanos* [Dossier]. Comisión Provincial por la Memoria.
- Gordon, C. (2015).** Racionalidad gubernamental: una introducción. *Nuevo Itinerario*, (10), 1-58.
- Groisman, E. I. (2001).** Utilización del derecho en la dictadura de la Junta Militar. *Espacios de crítica y producción*, (27/28).
- Groisman, E. I. (2015).** El derecho durante el “Proceso”. Una relación ambigua. En Bohoslavsky, J. P. (Ed.) *¿Usted también, doctor?: Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura* (pp. 45-60). Siglo XXI.
- Grondona, A. (2012).** *Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina.* (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Guerrero Orozco, O. (1998).** El “Management” Público: una Torre de Babel. Convergencia. *Revista de Ciencias Sociales*, 5(17), 13-47.
- Gutiérrez, M. (2014a).** Acusatorio y punitivismo: la triste historia de nuestras victorias garantistas (parte 1). *Revista de derecho Penal y Criminología*, 4(8), 70-84.
- Gutiérrez, M. (2014b).** Acusatorio y punitivismo. La triste historia de nuestras victorias garantistas (parte 2). *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 4(9), 75-88.
- Gutiérrez, M. (2016).** Sobre las ideologías actuales en las reformas penales. *Revista de derecho Penal y Criminología*, (5), 154-168.
- Gutiérrez, M. (2017).** Coyuntura y frentes de tormenta. La política criminal de la provincia de Buenos Aires 1996-2014. En Kostenwein, E. (dir.). *Sociología de la justicia penal* (pp. 261-304). EDIAR.

- Guzmán-Rincón, A. M. (2011).** Tensiones en la estrategia de transformación institucional del Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina: entre el mercado y la gobernabilidad democrática. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 185-216.
- Guzmán-Rincón, A. M. (2012).** El rol de los organismos internacionales en los procesos de reforma a los sistemas judiciales en América latina: La agenda del Banco Interamericano de Desarrollo y las dinámicas de transformación institucional en Colombia. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de San Martín.
- Hathazy, P. (2020).** Revoluciones en los campos de la justicia penal: estrategias internacionales de reformadores y cambios en la justicia penal en Argentina, Chile y más allá. En Sozzo, M. (comp.) *Reforma de la justicia penal en América Latina* (pp. 21-40). Didot.
- Heredia, M. (2004).** El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA. En Pucciarelli, A. (coord.) *Empresarios, tecnócratas y militares* (pp. 313-382). Siglo XXI.
- Heredia, M. (2011).** Los centros privados de expertise en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en la Argentina. En Morresi, S. y Vommaro, G. (comps.). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (pp. 297-337). Prometeo-UNGS.
- Hernandez, C. (2020).** Familiares en acción. La tragedia de Once y la cuestión ferroviaria metropolitana en la escena pública. En Pita, M. V. & Pereyra, S. (Eds.) *Movilización de víctimas y demandas de justicia en la Argentina contemporánea* (pp. 283-308). Teseo.
- Jelin, E., & Azcárate, P. D. (1991).** Memoria y política: movimientos de derechos humanos y construcción democrática. *América Latina Hoy*, (1), 29-38.
- Kaminsky, G. & Galeano, D. (2008).** Hacer saber: la entrada de la seguridad ciudadana en la formación universitaria argentina. En Álvarez, A., et al. *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate* (245-266). PNUD.
- Kessler, G. (2009).** *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Siglo XXI.
- Kessler, G. (2010).** Entre el terrorismo de Estado y la ‘inseguridad’. Delito urbano y política en la transición democrática. En Gargarella, R., Pecheny, M. & Murillo, M. V. (eds.) *Discutir Alfonsín* (pp. 115-138). Siglo XXI.
- Kostenwein, E. (2012).** La velocidad y las formas jurídicas: prisión preventiva en tiempos de flagrancia. *Revista Pensamiento Penal*.
- Kostenwein, E. (2015a).** La prisión preventiva en los márgenes judiciales. Justicia penal, medios de comunicación y autoridades políticas. *Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-legal Studies*, 7(1), 12-28.
- Kostenwein, E. (2015b).** La prisión preventiva: interpretando su estructura. *Prisma Jur.*, 14(2), 55-83.
- Kostenwein, E. (2015c).** Prisión preventiva: entre los medios de comunicación y las autoridades políticas. *Direito & Práxis*, 6(11), 54-79.
- Lacey, N. (1994).** Government as manager, citizen as consumer: the case of the Criminal Justice Act 1991. *The Modern Law Review*, 57(4), 534-554.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (1987).** Más allá de la positividad de lo social: antagonismo y hegemonía. En *Hegemonía y estrategia socialista*, (pp. 129-189). Siglo XIX.
- Lafuente, A., Repetto, A., Shore, W. & Turner, B. (2015).** *Coaliciones Kirchneristas. Entradas, salidas y desafíos. ¿Unidos y organizados?*. XII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Langer, M. (2001).** La dicotomía acusatorio-inquisitivo y la importación de mecanismos procesales de la tradición jurídica anglosajona. Algunas reflexiones a partir del procedimiento abreviado. En Maier, J. y Bovino, A. (comp.), *El procedimiento abreviado* (pp. 97-133). Del Puerto.

- Langer, M. (2007).** Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia. *Revista Estadounidense de Derecho Comparado (American Journal of Comparative Law)*, (55), 617-676.
- Langer, M. (2014).** La larga sombra de las categorías acusatorio-inquisitivo. *Derecho Público*, (32), 18-34.
- Langer, M. (2021).** Plea bargaining, conviction without trial, and the global administratization of criminal convictions. *Annual Review of Criminology* (4), 377-411.
- Laval, C., & Dardot, P. (2013).** *La nueva razón del mundo*. Editorial Gedisa.
- Lechner, N. (1994).** La (problemática) invocación de la sociedad civil. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, 3(5), 131-144.
- Lechner, N. (1994).** La (problemática) invocación de la sociedad civil. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, 3(5), 131-144.
- Linares, S. (2004).** La independencia judicial: conceptualización y medición. *Política y gobierno*, 11(1), 73-126.
- Lista, C. A. (2008).** La justicia en riesgo: el Banco Mundial y las reformas judiciales en América Latina. *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*, XI, 739-758.
- Litvachky, P. & Pochak, A. (2004).** Tensiones en el debate sobre administración de justicia: independencia judicial y reformas penales autoritarias. En CELS. *Derechos humanos en Argentina. Informe 2004* (pp. 75-147). Siglo XXI.
- Litvachky, P., & Zayat, D. (2007).** Procesos de cambio en la justicia argentina: hacia un nuevo modelo de Corte Suprema y el futuro del Consejo de la Magistratura. En CELS. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*. Siglo XXI.
- Maier, J. (1988).** República y justicia criminal. *Lecciones y Ensayos*, (50), 207-246.
- Maillet, A., González-Bustamante, B., & Olivares, A. (2016).** *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile (2000-2014)*. (Documentos de trabajo PNUD-Desigualdad). PNUD.
- Manzo, A. G. (2008).** La reforma judicial en América Latina. Globalización y desigualdad social: Acceso a la justicia. *Revista Actualidad Jurídica*.
- Martínez Vilchis, J. (1999).** El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 44(175), 31-59.
- Mato, D. (2007).** Think Tanks, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina. En Grimson, A. (comp.). *Cultura y Neoliberalismo* (pp. 13-84). CLACSO.
- Mazzei, D. (2011).** Reflexiones sobre la transición democrática argentina. *Revista PolHis*, 4(7), 8-15.
- Melossi, D. (1997).** La radicación cultural del control social (o de la imposibilidad de la traducción): reflexiones a partir de la comparación de las culturas italiana y norteamericana con respecto al control social. *Delito y Sociedad*, (9-10), 65-84.
- Melossi, D. (2018).** *Controlar el delito, controlar la sociedad: Teorías y debates sobre la cuestión criminal, del siglo XVIII al siglo XXI*. Siglo XXI.
- Mendizábal, N. (2006).** Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.) *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 65-106). Editorial Gedisa.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2013).** *Hacia la Democratización de la Justicia*. Ediciones Infojus.
- Mira, J. (2009).** *Reflexiones en torno a la "memoria jurídica" emergente en los juicios por graves violaciones a los derechos humanos. El caso Argentino*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología.

- Mira, J. (2017).** *Activismo jurídico para la reforma de la justicia. El caso del Código Procesal Penal de la Nación (Argentina, 1986-2010)*. XVI Jornadas Interescuelas. Departamento de Historia y Centros de Estudios Históricos, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Morresi, S. & Aronskind, R. (2011).** Los expertos en economía y las ideas neoliberales. En Morresi, S. y Vommaro, G. (comps.). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (pp. 375-419). Prometeo-UNGS.
- Morresi, S. Vommaro, G. & Belloti, A. (2014).** *Mundo PRO. Anatomía política de un partido fabricado para ganar*. Planeta
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2011).** Los expertos como dominio de estudio socio-político. En Morresi, S. y Vommaro, G. (comps.). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (pp. 9-38). Prometeo-UNGS.
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2014).** Argentina: The Difficulties of the Partisan Right and the Case of the PRO Party. En Luna, J. P., & Kaltwasser, C. R. (Eds.). *The resilience of the Latin American right*. JHU Press.
- Murillo, S. (1996).** *El Discurso de Foucault : Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno*. Ediciones universitarias del Ciclo Básico Común.
- Murillo, S. (2008).** *Colonizar el dolor : La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. CLACSO.
- Murillo, S. (2017).** Democracia, neoliberalismo y estado de excepción. En Campana, M. & Giavedoni, J. (comps.) *Estado, gobierno y gubernamentalidad. Neoliberalismo y Estado de excepción en Nuestramérica*. PEGUES.
- Nickson, R. (2002).** Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del *New Public Management*. *Reforma y Democracia*, (24), 113-140.
- O'Malley, P. (2006).** *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Ad-Hoc.
- Ohanian, B. I. (2018).** *Condiciones de posibilidad y efectos de poder de la articulación entre memoria y derechos humanos en la presidencia de Néstor Kirchner*. (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Osborne, D. E. & Gaebler, T. (1994).** *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Paidós.
- Oszlak, O. (2013).** *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno N°5). Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.
- Pareta, T. I. (2015).** La construcción de la (in)seguridad en los spot de campaña. El caso del Frente Renovador. *Puente y Puerta. Apuntes críticos de Sociología*, (Dossier Violencias).
- Pareta, T. I. (2021).** *Cuestión securitaria y discurso político: la especificidad kirchnerista en las campañas electorales presidenciales de 2003, 2007, 2011 y 2015*. (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.
- Pásara, L. (2013).** La prisión preventiva y el ejercicio de la independencia judicial. Análisis comparativo. En DPLF (coord.). *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada : Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 5-28).
- Pavarini, M. (2009).** *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. FLACSO Ecuador.
- Pegoraro, J. (2011).** El lazo social del delito económico: un enfoque sociológico del orden social. *Delito y Sociedad*, (31), 57-89.
- Pegoraro, J. S. (2001).** Derecha criminológica, neoliberalismo y política penal. *Delito y Sociedad*, (15/16), 141-160.
- Pegoraro, J. S. (2003).** Una reflexión sobre la inseguridad. *Argumentos. Revista de crítica social*, 1(2).

- Pegoraro, J. S. (2008).** La relación del orden social y la criminalización de los pobres. En Ministerio Público de la Defensa. *Defensa pública: garantía de acceso a la justicia* (pp. 205-212). La Ley.
- Pegoraro, J. S. (2015).** *Los lazos sociales del delito económico y el orden social*. Eudeba.
- Perelmiter, L. (2012).** Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios Sociológicos*, XXX(89), 431-458.
- Pereyra, S. (2013a).** *Política y transparencia: la corrupción como problema público*. Siglo XXI.
- Pereyra, S. (2013b).** La corrupción como crítica de la política. *Le Monde Diplomatique*, (170).
- Pierbattisti, D. (2012).** Management, subjetividad y cultura política: el nuevo espíritu del capitalismo a veinte años de la privatización de ENTEL. *Cuadernos de Relaciones laborales*, 30(2), 459-495.
- Pita, M. V. & Pereyra, S. (2020).** “La centralidad de las víctimas en la movilización social contemporánea”. En Pita, M. V. & Pereyra, S. (Eds.) *Movilización de víctimas y demandas de justicia en la Argentina contemporánea* (pp. 19-66). Teseo.
- Pita, M. V. (2004).** Violencia policial y demandas de justicia: acerca de las formas de intervención de los familiares de víctimas en el espacio público. En Tiscornia, Sofía (comp.). *Burocracias y violencia. Ensayos sobre Antropología Jurídica* (pp. 417-446). Antropofagia.
- Pita, M. V. (2010).** *Formas de morir y formas de vivir: el activismo contra la violencia policial*. Del Puerto.
- Pitch, T. (2003).** *Responsabilidades limitadas: Actores, conflictos y justicia penal*. Ad-Hoc.
- Pitch, T. (2009).** *La sociedad de la prevención*. Ad-Hoc.
- Pitch, T. (2016).** El tema de la seguridad. *Soft Power*, 3(1), 75-97.
- Posner, R. A. (1983).** *The economics of justice*. Harvard University Press.
- Pozzi, P. A. (2015).** La guerrilla argentina y las masas: el ERP y su inserción. *Revista Tempo e Argumento*, 7(16), 108-128.
- Pratt, J. (2007).** *Penal populism*. Routledge.
- Procuración Penitenciaria de la Nación (2019).** *Evolución de personas encarceladas en el SPF con penas de hasta 36 meses (2005/2019)*. (Cuarto informe).
- Puello-Socarrás, J. F. (2013).** Neoliberalismo y reforma judicial en América Latina. Observaciones para el análisis del caso argentino. Gambina, J. Rajland, B. y Campione, D. (comps.). *Neoliberalismo y reforma judicial. La posición de la Federación Judicial Argentina* (pp. 5-18). Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas.
- Rabotnikof, N., & Aibar, J. (2012).** El lugar de lo público en lo nacional-popular: ¿Una nueva experimentación democrática?. *Nueva sociedad*, (240), 54-67.
- Rama Argentina de la Asociación Americana de Juristas (1988).** *Argentina. Juicio a los militares. Documentos secretos, decretos-leyes, jurisprudencia* [Cuaderno N°4]. Asociación Americana de Juristas.
- Rangugni, V. (2009).** Emergencia, modos de problematización y gobierno de la inseguridad en la Argentina neoliberal. *Delito y Sociedad*, (27), 23-43.
- Rangugni, V. (2010).** El problema de la inseguridad en el marco del neoliberalismo en Argentina. En Torrado, S. (dir.) *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002)* (pp. 301-334). Edhasa.
- Restrepo, E. (2008).** Cuestiones de método: "eventualización" y problematización en Foucault. *Tabula Rasa*, (8), 111-132.
- Rico, J. M. & Salas, L. (1990).** *Independencia Judicial: replanteamiento de un tema tradicional*. Centro para la Administración de Justicia.
- Rico, J. M. & Salas, L. (2013).** *La Administración de Justicia en América Latina*. Centro para la Administración de Justicia. CAJ.

- Rodríguez Garavito, C. A. (2006).** Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo. *Revista Iusta*, 1(25), 179-216.
- Rodríguez, G. & Seghezzo, G. (2010).** La problematización de la (in)seguridad en los medios de comunicación: los imperativos del saber y del hacer. En Galvani, M. et al. *A la inseguridad la hacemos entre todos. Prácticas académicas, políticas mediáticas y policiales* (pp. 75-120). Hekht.
- Romanin, E. A. (2013).** Decir la verdad, hacer justicia: Los Juicios por la Verdad en Argentina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies/ Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (94), 5-23.
- Romano, S. & Vollenweider, C. (2017).** Lawfare. La judicialización de la política en América Latina. *Centro estratégico latinoamericano de geopolítica*.
- Romano, S. (2020).** Lawfare y neoliberalismo en América Latina: una aproximación. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (13), 14-40.
- Rose, N. y Miller, P. (1992).** Political power beyond the State: problematics of government. *British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205.
- Rose, N., O'Malley, P. & Valverde, M. (2012).** Gubernamentalidad. *Astrolabio: Nueva Época*, 8, 113-152.
- Sader, E. (2008).** *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Ediciones CTA - CLACSO
- Sain, M. F. (2002).** *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Saldivia Menajovsky, L. (2015).** Abogados/as que resistieron. Una forma transformadora de ejercer el derecho. En Bohoslavsky, J. P. (Ed.) *¿Usted también, doctor?: Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura* (pp. 269-288). Siglo XXI.
- Salvia, S. (2017).** Alianzas de los empresarios industriales en la crisis del neoliberalismo en Argentina. *Revista de sociología e política* (25), 93-113.
- Sarrabayrouse Oliveira, M. J. & Villalta, C. (2004).** *De 'menores' al 'Camarón': itinerarios, continuidades y alianzas en el poder judicial*. Ponencia presentada en II Jornadas de Investigación en Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (1998).** *Poder Judicial. Transición del escriturismo a la oralidad*. (Tesis de licenciatura). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (2011).** *Poder judicial y dictadura : el caso de la Morgue Judicial*. Del Puerto, CELS.
- Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (2015a).** Desnaturalización de categorías: independencia judicial y acceso a la justicia. Los avatares del proceso de Democratización de la Justicia en Argentina. *Colombia Internacional*, (84), 139-159.
- Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (2015b)** El caso de la morgue judicial. En Bohoslavsky, J. P. (Ed.) *¿Usted también, doctor?: Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura* (pp. 147-162). Siglo XXI.
- Schuttenberg, M. (2017).** La política de la despolitización. Un análisis de la construcción del relato PRO. *Desafíos*, 29(2), 277-311.
- Seghezzo, G. (2013).** *Modos de producción de conocimiento en las ciencias sociales: la "violencia policial" como objeto de estudio en la Argentina contemporánea*. (Tesis de doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Seghezzo, G. (2014).** Verdugos colectivos: el miedo (in)seguritario como operador político. *Voces en el Fénix*, (34), 63-69.

Sicardi, M. (2018). *El juicio abreviado como mecanismo de gestión de casos. Una mirada a partir de las prácticas del Ministerio Público Fiscal porteño.* (Tesis de maestría). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.

Sicardi, M. (2019). *¿Cuerpo extraño? El proceso de flagrancia en el fuero criminal y correccional ordinario del Poder Judicial de la Nación.* II Jornadas de estudios sociales sobre delito, violencia y policía. UNSAM.

Simon, J. (2011). *Gobernar a través del delito.* Editorial Gedisa.

Simone, A. (2019). Análisis político-criminal de la ley del arrepentido. Reflexiones en torno a la finalidad e implicancias sociales y político-criminales de la reforma de la ley del arrepentido para su aplicación en casos de corrupción pública (Ley 27.304 - Art. 41 ter C.P.). *Intercambios*, (18).

Simone, V. I. (2005). *Desarrollo, neoliberalismo y reformas judiciales en Latinoamérica: un estudio sobre Argentina y Perú.* (Informe final del concurso ALCA). CLACSO.

Simone, V. I. (2007). Construcción y promoción de ideas en torno a la “reforma judicial”. Actores globales, proyectos de reforma para Latinoamérica y una experiencia de implementación. En Mato, D. & Maldonado Fermín, A. (comps.) *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 123-140). CLACSO.

Skaar, E. (2003). Un análisis de las reformas judiciales de Argentina, Chile y Uruguay. *América Latina Hoy*, (34), 147-186.

Smulovitz, C. (1995a). El Poder Judicial en la nueva democracia argentina. El trabajoso parto de un actor. *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 1(2), 85-105.

Smulovitz, C. (1995b). Reforma y Constitución en la Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (8), 69-83.

Sozzo, M. (2002). "Traduttore traditore". Traducción, importación cultural e historia del presente de la criminología en América latina. *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia penal*, 7(13), 353-431.

Sozzo, M. (2008). Policía, Gobierno y Racionalidad. Incursiones a partir de Michel Foucault. En *Inseguridad, prevención y policía* (pp. 225-286). FLACSO Ecuador.

Sozzo, M. (2011). Política penal, elites y expertos en la transición a la democracia en Argentina. *Nova Criminis. Visiones criminológicas de la justicia penal*, (2), 147-193.

Sozzo, M. (2014). Democratización y penalidad en la Argentina (1983-1989). *Revista de derecho Penal y Criminología*, (2), 3-32.

Stolowicz, B. (2011). El posneoliberalismo no es más que un manual táctico conservador para apuntalar al gran capital [Entrevista con Beatriz Stolowicz]. *Cronicón. El observatorio latinoamericano*.

Svampa, M. (2011). Argentina, una década después: Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular. *Nueva sociedad*, (235), 17-34.

Thompson, A. (1994). *Think tanks en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política.* (Documentos CEDES N°102). CEDES.

Tiscornia, S. (2008). *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales: el caso Walter Bulacio.* Del Puerto.

Unidad de Asistencia Para la Reforma Procesal Penal (2018). *Informe anual de monitoreo y evaluación de la implementación del procedimiento de flagrancia.* (Quinto informe). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Uña, G. (2007). Think tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia. En Garcé, A. & Uña, G. (comps.). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica : dinámicas globales y realidades regionales* (pp. 177-220). Prometeo.

Van Den Dooren, S. (2009). *La política de la inseguridad. La sensación de desprotección, la farándula y las urnas.* XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología.

Vecchioli, V. (2015). “Una ineludible obligación”. El compromiso de las asociaciones de profesionales del derecho con el “Proceso de Reorganización Nacional”. En Bohoslavsky, J. P. (Ed.) *¿Usted también, doctor?: Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura* (pp. 233-250). Siglo XXI.

Veiga, R. (1985). *Las organizaciones de derechos humanos.* CEAL.

Verbitsky, H. (2019). Los abogados, de la represión al neoliberalismo. En Verbitsky, H., & Bohoslavsky, J. P. (2019). *Cuentas pendientes: Los cómplices económicos de la dictadura* (pp. 413-428). Siglo XXI.

Vommaro, G. (2014). "Meterse en política": la construcción de PRO y la renovación de la centroderecha argentina. *Nueva sociedad*, (254), 57-72.

Wacquant, L. (2004). *Las cárceles de la miseria.* Manantial.

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

Zaffaroni, E. R. (1994). *Estructuras judiciales.* Ediar.

Zenobi, D. (2014). *Familia, política y emociones. Las víctimas de Cromañón entre el movimiento y el Estado.* Antropofagia.

Universidad Austral (s.f.). *Opus Dei.* <https://www.austral.edu.ar/la-universidad/opus-dei/>

Universidad Torcuato Di Tella (s.f.) *Misión.*
https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=1005&id_item_menu=134

Normativa consultada

Código Procesal Penal de la Nación. (2019). Argentina.

Convención Interamericana contra la Corrupción. (1996). OEA.

Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (2010). Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

Cumbre Judicial Iberoamericana (2006). *Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial.*

Decreto N°102/99. Oficina Anticorrupción. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61724/norma.htm>

Decreto N°187/83. Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263505/norma.htm>

Decreto N°2446/85. Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Decreto N°404/75. Lucha contra la subversión.
<http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/document/militar/40475.htm>

Ley N° N°23.521. Justicia Militar. Obediencia debida. Se fijan límites. 4 de junio de 1987. Argentina.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21746/norma.htm>

Ley N°20.550. Régimen jubilatorio para magistrados y funcionarios. 31 de octubre de 1973. Argentina.
<http://www.saij.gob.ar/descarga-archivo?guid=hijklmno-prst-uvw1-eyna-cn0020707pdf&name=n0020707.pdf>

Ley N°21.258. Cese de funciones y feriado judicial. 24 de marzo de 1976. Argentina.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/303519/norma.htm>

Ley N°27.375. Ejecución de la Pena Privativa de la libertad. 5 de julio de 2017. Argentina.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=277449>

Ley N°23.492. Justicia. 23 de diciembre de 1986. Argentina.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21864/norma.htm>

Resolución N°1364/19. Transferencia Justicia 2020 a la DNMJ. 4 de diciembre de 2019. Argentina.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/223567/20191210>

Resolución N°151/16. Programa Justicia 2020. 30 de marzo de 2016. Argentina.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-151-2016-260000>

Resolución N°151/16. Programa Justicia 2020. 30 de marzo de 2016. Argentina.

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-151-2016-260000>

Sitios web consultados

- Abuelas de Plaza de Mayo (s.f.). *Historia*. <https://www.abuelas.org.ar/abuelas/historia-9>
- APDH (s.f.). *¿Por qué la APDH?*. <https://www.apdh-argentina.org.ar/por-que-la-apdh>
- CEJA (s.f.). *¿Qué es CEJA?*. <https://cejamericas.org/acerca-de-ceja/que-es-ceja/>
- ESEADE (s.f.). *Misión, visión y valores*. <https://www.esade.edu.ar/sobre-nosotros/institucional/#mision-vision-y-valores>
- Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas (1988) *Breve historia de Familiares*. <http://www.desaparecidos.org/familiares/historia.html>
- Fundación Creer y Crecer (2009). *Sobre la fundación*. <http://fundacioncyc.blogspot.com/2009/08/sobre-la-fundacion.html>
- Fundación Konrad Adenauer (s.f.). *Acerca de nosotros*. <https://www.kas.de/es/web/argentinien/acerca-de-nosotros>
- Fundación Libertad (s.f.). *Quiénes somos*. <https://libertad.org.ar/web/quienes-somos/>
- INECIP (s.f.). *Misión*. <https://inecip.org/institucional/>
- Instituto de Investigación y Educación Económica (s. f.) *La fundación*. <http://www.ie.org.ar/fundacion.php>
- Justicia Legítima (s.f.) *¿Quiénes somos?*. https://justicialegitima.org/quienes_somos/
- Memoria Abierta (s.f.). *Abril de 1983: Documento Final de la Junta Militar sobre la guerra contra la subversión y el terrorismo*. http://www.memoriaabierta.org.ar/materiales/documento_final_junta.php
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (s.f.) *¿Quién fue Emilio Fermín Mignone?*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/iniciativas/premio-internacional-de-derechos-humanos-emilio-f-mignone/resena>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2018) *Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo*. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/institucional/patrimonio/archivo-historico-de-cancilleria/movimiento-de-sacerdotes-para-el-tercer>
- SERPAJ Argentina (s.f.). *Quiénes somos*. <https://serpaj.org.ar/>
- Transparency International (s.f.). *About*. <https://www.transparency.org/en/about>

Notas periodísticas

- "El texto completo del petitorio de Juan Carlos Blumberg" (1 de abril de 2004). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-texto-completo-del-petitorio-de-juan-carlos-blumberg-nid588575/>
- "Abogados marchan contra la reforma del Consejo" (15 de febrero de 2006). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/abogados-marchan-contra-la-reforma-del-consejo-nid780823/>

- “Abogados y opositores, en un abrazo de protesta” (17 de febrero de 2006). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/abogados-y-opositores-en-un-abrazo-de-protesta-nid781442/>
- “Alberto Fernández decretó la intervención de Inteligencia: la presidenta de Justicia Legítima toma el mando de la AFI” (20 de diciembre de 2019). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/alberto-fernandez-decreto-intervencion-inteligencia-presidenta-justicia-legitima-interventora-afi_0_M3IjSr_9.html
- “Alejandro Slokar, el juez K que impulsa desde adentro la reforma judicial y aspira a la Corte” (9 de junio de 2013). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/alejandra-slokar-el-juez-k-que-impulsa-desde-adentro-la-reforma-judicial-y-aspira-a-la-corte-nid1589722/>
- “Buscan achicar el Consejo” (11 de noviembre de 2005). *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/59089-19547-2005-11-11.html>
- “Detalles del nuevo Código Penal en la Argentina” (17 de junio de 2018). *Infobae*. <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2018/06/17/detalles-del-nuevo-codigo-penal-en-la-argentina/>
- “El casting del fiscal Campagnoli” (13 de junio de 2012). *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-248527-2014-06-13.html>
- “Fuerte movilización en rechazo al juicio político a Campagnoli” (19 de junio de 2014). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-movilizacion-en-rechazo-al-juicio-politico-a-campagnoli-nid1702615/>
- “Fuerte rechazo de abogados a la ofensiva del Gobierno durante una marcha en Tribunales” (14 de mayo de 2015). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-rechazo-de-abogados-a-la-ofensiva-del-gobierno-durante-una-marcha-en-tribunales-nid1792641/>
- “Hay un divorcio entre la sociedad y la Justicia” (13 de diciembre de 2012). *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-209777-2012-12-13.html>
- “La crisis de la seguridad: manifestación frente al Palacio de Justicia. Blumberg pedirá que se declare la emergencia judicial” (22 de abril de 2004). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/blumberg-pedira-que-se-declare-la-emergencia-judicial-nid594756/>
- “La oposición salió a respaldar al juez Cabral y participará de la marcha” (30 de junio de 2015). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/la-oposicion-salio-a-respaldar-al-juez-cabral-y-participara-de-la-marcha-20150630-0009.phtml>
- “Para las ONG, la reforma atenta contra los derechos individuales” (18 de abril de 2013). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/ONG-reforma-atenta-derechos-individuales_0_rk04zKswXx.html
- “Será Justicia, la ONG filomacrista que está detrás de los últimos movimientos judiciales” (4 de noviembre de 2017). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/sera-justicia-la-ong-filomacrista-que-esta-detras-de-los-ultimos-movimientos-judiciales.phtml>
- “También los represores sueñan con un cambio” (11 de noviembre de 2015). *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-285910-2015-11-11.html>
- “Un fallo frenó el nuevo decreto que autoriza el uso de reservas del Banco Central” (4 de marzo de 2010). *Centro de Información Judicial*. <https://www.cij.gov.ar/nota-3517-Un-fallo-fren--el-nuevo-decreto-que-autoriza-el-uso-de-reservas-del-Banco-Central.html>
- “Una convocatoria que reunió al arco opositor, jueces y vecinos” (8 de julio de 2015). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/una-convocatoria-que-reunio-al-arco-opositor-jueces-y-vecinos-nid1808606/>

Corpus documental

Cárdenas, E. J. & Chayer, H. M. (2007). Corrupción, rendición de cuentas y la disciplina de los jueces en América Latina. En Labelle, H., Hossain, K. & Garzón Real, B. (Coords.) *Informe global de la corrupción 2007 : corrupción en los sistemas judiciales* (pp. 56-60). Del Puerto

Chayer, H. M. (2000). Disertación en las Jornadas Nacionales sobre la Reforma Judicial en la Argentina, Mendoza, 29 y 30 de junio de 2000. <https://foresjusticia.org/2016/03/07/metodologia-para-el-rediseño-de-la-oficina-judicial-por-hector-chayer/>

Chayer, H. M. (2008). *Ética judicial y sociedad civil: Técnicas de incidencia*. Konrad-Adenauer-Stiftung.

Chayer, H. M.; Marcet, J.P. & Garsco, M. A. (Coords.) (2018). *Justicia 2020 : cercana, moderna, transparente e independiente*. Eudeba

FORES (1998). *Justicia y desarrollo económico*. <https://foresjusticia.org/2016/02/25/justicia-y-desarrollo-economico/>

FORES (24 de agosto de 1981). Reforma del Estatuto.

FORES (1985). *Definitivamente Nunca Más (La otra cara del informe de la CONADEP)*.

FORES (1992). *La justicia. Un plan de reformas al sistema judicial argentino*. Fundación Banco de Boston.

FORES (abril de 1996). Boletín institucional.

FORES (1999). *Plan Nacional de Reforma Judicial*.

FORES (2007). *Innovación en la gestión judicial. Rediseño participativo de las mejores prácticas judiciales*.

FORES (2015a). *Agenda anotada para la Justicia argentina 2020*.

FORES (2015b). *IV Reunión de los Estados Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Informe de seguimiento por las organizaciones de la sociedad civil [Diapositiva de PowerPoint]*.

FORES (2016). *El sistema de justicia en la República Argentina y la Convención Interamericana Contra La Corrupción*.

FORES (22 de septiembre de 2003). *Observaciones respecto de la postulación del Dr. Eugenio Raúl ZAFFARONI como candidato a la Corte Suprema de Justicia de la Nación*.

FORES (25 de marzo de 2004). *Observaciones respecto de la postulación del Dr. Esteban Justo Antonio RIGHI como candidato a la Procuración General de la Nación*.

FORES et al. (2013). “Comunicado de organizaciones sociales dedicadas a temas de justicia sobre los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo”

FORES, Fundación Libertad y Universidad Torcuato Di Tella (2005a). *Índice de Confianza en la Justicia : Presentación: Objetivos y Metodología*.

FORES, Fundación Libertad y Universidad Torcuato Di Tella (2005b). *Índice de Confianza en la Justicia : Marzo de 2005*.

Garavano, G. (1997). *La justicia argentina: crisis y soluciones*. Departamento de Derecho y Economía, Universidad Carlos III.

Garavano, G. (2019). Prólogo. En Oficina Anticorrupción. *Lineamientos para la implementación de Programas de Integridad. Ley 27.401. Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas* (pp. 10-11). SAIJ.

Lynch, H. M. (6 de octubre de 2017). Seguridad jurídica y crecimiento económico (Los indicadores de la seguridad jurídica y un test pionero para su medición, 1993). [Entrada de blog]. <https://abogados.com.ar/index.php/seguridad-juridica-y-crecimiento-economico-los-indicadores-de-la-seguridad-juridica-y-un-test-pionero-para-su-medicion-1993/20488>

Macri, M. (2019). Palabras preliminares. En Oficina Anticorrupción. *Lineamientos para la implementación de Programas de Integridad. Ley 27.401. Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas* (pp. 7-8). SAIJ.

Marcet, J. P., & del Carril, S. (2004). Mejores prácticas en la gestión judicial. En Cambellotti, C. A. (Dir.) *La gestión del fuero comercial: análisis y propuestas.* FORES. <https://foresjusticia.org/2016/02/22/analisis-del-fuero-comercial/>

Redes sociales y sitios web consultados

- FORES (19 de marzo de 2015). *Talleres para la Construcción de Consenso.* [Entrada de blog]. <https://justicia2015.wordpress.com/2015/03/19/talleres-para-la-construccion-de-consenso/>
- FORES (23 de octubre de 2015). *Presentación de Justicia 2020 al Frente Renovador.* [Posteo de Facebook]. <https://www.facebook.com/ForesArgentina/posts/907477502672002>
- FORES (5 de octubre de 2015) *Presentamos Justicia 2020 al Frente Progresistas.* [Entrada de blog]. <https://justicia2015.wordpress.com/2015/10/05/presentamos-justicia-2020-al-frente-progresistas/>
- FORES (s.f.) *Quiénes somos.* <https://foresjusticia.org/quienes-somos/>
- FORES [@FORESJUSTICIA]. (13 de mayo de 2015). *Nos preocupan las declaraciones y acciones del PE cuestionando la elección de autoridades de la CSJN o la edad del Ministro Dr. Carlos Fayt.* [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/FORESJUSTICIA/status/598554546651136000>
- FORES [@FORESJUSTICIA]. (6 de febrero de 2015). *Fores dice presente al #18F Marcha Del Silencio y convoca a participar a toda la ciudadanía. #18F #JusticiaxNisman* RT. [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/FORESJUSTICIA/status/563764065592676352>
- Lynch y Asociados (s.f.). *El estudio.* <https://www.lynch-abogados.com.ar/el-estudio>
- FORES (1999). *EABA.* <https://web.archive.org/web/20010209101253fw/http://www.foresjusticia.org.ar/eaba/eaba.htm>
- PRO [PRO Argentina]. (febrero de 2022). *Ley del Arrepentido - Germán Garavano - 24hs* [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=qzd02sHTV04>
- Garavano (12 de septiembre de 2017) *Entrevista II Congreso Bienal - Seguridad Jurídica y Democracia en Iberoamérica* [Facebook II Congreso Bienal - Seguridad Jurídica y Democracia en Iberoamérica]. <https://www.facebook.com/watch/?v=1801326163492728> [accedido 14 de marzo de 2022]
- FORES [Justicia 2015 - 2020 Fores]. (27 de noviembre de 2014). *Presentación de Justicia 2015 2020* [video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=WoMjT5hnfAo>

Gacetillas de prensa y boletines institucionales

- “Ante un nuevo ataque a la independencia judicial” (13 de enero de 2010)
- “El 89% de los jóvenes no cree en la honestidad de la Justicia” (31 de marzo de 2006)
- “Preocupación por el futuro de la justicia argentina” (2 de junio de 2009)
- “Sube la confianza de la sociedad en la Justicia” (31 de marzo de 2009)
- “Baja la confianza en la Justicia” (27 de noviembre de 2008)
- “Leve ascenso de la confianza en la Justicia” (20 de noviembre de 2007)
- “En el conflicto entre poderes, mejora la imagen de la justicia” (25 de marzo de 2010)
- “Cero en imparcialidad y honestidad para la justicia” (25 de julio de 2007)
- “Falta de transparencia en el Consejo de la Magistratura” (22 de julio de 2009)
- “¿Qué más puede hacerse para evitar la reforma del Consejo de la Magistratura?” (21 de febrero de 2006)

- “FORES sobre la llamada ‘democratización’ de la justicia” (10 de abril de 2013)
- “El respeto a la división de poderes” (5 de marzo de 2010)
- “El caso Fayt y la independencia de la justicia” (12 de mayo de 2015)
- “La muerte del fiscal Nisman” (20 de enero de 2015)

Notas periodísticas

- "La mano justa es más dura de lo que fue en los últimos diez años" (5 de diciembre de 2018). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/garavano-la-mano-justa-es-mas-dura-de-lo-que-fue-en-los-ultimos-diez-anos-nid2199400/>
- “A la justicia le toca responder” (18 de noviembre de 2000). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/a-la-justicia-le-toca-responder-nid41447/>
- “Advierten sobre la importancia de la independencia judicial” (16 de abril de 2008). *IProfesional*. <https://www.iprofesional.com/notas/64681-Advierten-sobre-la-importancia-de-la-independencia-judicial>
- “Bajó el índice de confianza de la sociedad en la Justicia” (1 de abril de 2009). Infobae. <https://www.infobae.com/2009/04/01/439833-bajo-el-indice-confianza-la-sociedad-la-justicia/>
- “Comenzó la conferencia sobre reforma judicial” (13 de octubre de 1978). *La Prensa*.
- “Crítica el documento de la Junta sobre la subversión” (19 de mayo de 1983). *La Nación*.
- “Cuáles son los alcances de la Ley de Víctimas” (9 de mayo de 2018). *Voces por la justicia*. <http://www.vocesporlajusticia.gob.ar/actualidad-ministerio/reglamentacion-ley-victimas/>
- “Cuarenta años de FORES” (12 de octubre de 2016). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/cuarenta-anos-de-fores-nid1946141/>
- “De la necesidad de una reforma judicial hablaron los doctores Horacio M. Lynch y Enrique del Carril” (17 de octubre de 1977). *La Prensa*.
- “Distinguen a FORES en Estados Unidos” (10 de abril de 2007). *La Nueva*. <https://www.lanueva.com/nota/2007-4-10-9-0-0-0-distinguen-a-fores-en-estados-unidos>
- “El Índice de Confianza en la Justicia, en picada” (28 de julio de 2007). *Diario 26*. <https://www.diario26.com/45734--el-indice-de-confianza-en-la-justicia-en-picada>
- “Empresarios, legisladores y juristas rechazaron la maniobra” (27 de junio de 2015). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/luis_maria_cabral-maniobra-rechazaron-empresarios-juristas-aea-acde-idea-fores--sera_justicia_0_BJ-IGPtPmg.html
- “Escasa confianza en la Justicia” (12 de agosto de 2006). *Clarín* https://www.clarin.com/opinion/escasa-confianza-justicia_0_rkyewxNJCFI.html
- “Los argentinos no creen mucho en la Justicia, pero acudirían a ella” (27 de abril de 2011). *La Nación*. https://www.utdt.edu/ver_notas_prensa.php?id_notas_prensa=4685&id_item_menu=6
- “Señaló que es escaso el presupuesto de la justicia” (27 de agosto de 1977). *La Prensa*.
- “Surge un índice de confianza en la justicia” (13 de abril de 2007). *Mercado*. <https://mercado.com.ar/economia-y-politica/surge-un-indice-de-confianza-en-la-justicia/>
- “Terminó la I Conferencia sobre la Reforma Judicial” (28 de agosto de 1977). *La Prensa*.
- “Una justicia con escasa credibilidad” (24 de agosto de 2009). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/una-justicia-con-escasa-credibilidad-nid1165995>
- “Una propuesta de agenda para la Justicia 2015-2020” (6 de noviembre de 2014). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/una-propuesta-de-agenda-para-la-justicia-2015-2020-nid1741653/>

Anexo I. Formación y actividad de los presidentes del Comité Ejecutivo del FORES

Nombre	Período	Formación de grado	Formación de posgrado	Trabajo en estudios jurídicos	Trabajo en la administración pública	Vínculo con organismos internacionales	Participación en otras organizaciones de la sociedad civil	Actividad académica
Horacio María Lynch	1976-1995	Abogado (UCA)	No	Si (Lynch y Asociados)	No	Si (BM, BID)	Si (CACBA, Fundación Federalismo y Libertad)	Si (UTDT)
Enrique del Carril	1996-2001	Abogado (UCA)	No	Si (Estudio Beccar Varela, Estudio del Carril, Colombres, Vayo & Zavalía Lagos)	No	No	Si (CACBA; Centro Empresarial de Mediación y Arbitraje)	Si (UBA; UCA; UA)
Jorge A. Mazzinghi (h)	2002-2003	Abogado (UCA)	Doctorado en Ciencias Jurídicas (UCA)	Si (Estudio Mazzinghi)	No	No	Si (CACBA; Corporación de Abogados Católicos)	Si (UBA; UCA; Universidad Nacional del Nordeste)
Álvaro G. Casalins	2004-2005	Abogado (UCA)	Curso en Administración de Justicia (Fundación Carolina de Argentina-UBA-Carlos III)	Si (Casalins Abogados)	No	No	Si (CACBA)	No
Patricio Petersen	2005-2008	Abogado (UCA)	Especialización en Derecho del Seguro (UBA)	Si (Petersen & Asociados Abogados)	No	No	Si (CACBA)	Si (UCA)
Carlos F. Oteiza Aguirre	2008-2010	Abogado (UBA)	Especialista en derecho internacional (<i>Academy for International law</i>)	Si (Claps, Ferrer, Mazza & Oteiza Aguirre Abogados)	No	No	Si (CACBA; Cámara de Sociedades)	No
Marcelo Octavio de Jesús	2010-2015	Abogado (UBA)	No	Si (de Jesús y Asociados)	No	No	No	Si (UBA)
Diego Bunge	2016-2019	Abogado (UBA)	Master en Derecho Comparado (<i>Southern Methodist</i>)	Si (Estudio Bunge)	No	Si (Cámara de Comercio Internacional)	Si (CACBA)	Si (UBA, UCES, <i>Universidad de Tulane, Southern</i>)

			<i>University</i>); Master en Derecho y Economía (<i>University of Miami</i>)					<i>Methodist University</i>)
Alfredo Vítolo	2019-2021	Abogado (UBA)	Master en Derecho (<i>Harvard Law School</i>)	Si (Nicholson y Cano Asociados)	No	No.	Si (CACBA)	Si (UBA)

Fuente: Elaboración propia en base a curriculum vitae y perfiles de LinkedIn.

Abreviaciones: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires (CACBA), Fondo Monetario Internacional (FMI), Universidad Austral (UA), Universidad Católica Argentina (UCA), Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).