

*Revista Crítica Penal y Poder*  
2019, n° 17  
Octubre-Noviembre (pp.56-102)  
Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos  
Universidad de Barcelona



## **ESTADO PENAL Y MINISTERIO PÚBLICO EN ARGENTINA: HACIA UN ANÁLISIS NORMATIVO Y CULTURAL DEL FENÓMENO PUNITIVO (Y CÓMO DEBERÍA SOLUCIONARSE)**

*THE PENAL STATE AND THE PUBLIC MINISTRY IN ARGENTINA: TOWARDS A NORMATIVE AND CULTURAL ANALYSIS OF THE PUNITIVE PHENOMENON (AND HOW SHOULD BE SOLVED)*

**Juan Carlos (Junior) Ruas<sup>1</sup>**

*Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)  
Universidad de Buenos Aires*

---

<sup>1</sup> Investigador del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), y de la Universidad de Buenos Aires (UBA) bajo la dirección de Diego Zysman. Contacto: [Juanruas@gmail.com](mailto:Juanruas@gmail.com). Publicaciones: <https://inecip.academia.edu/JuanCarlosRuas>. En primer lugar, quisiera agradecer a los profesores Alberto Binder, Máximo Langer y Diego Zysman por sus influencias y contribuciones sobre este trabajo. Las discusiones institucionales sobre el rol del Ministerio Público en la actualidad y las propuestas de reforma posibles, surgieron en el marco de conversaciones con Alberto Binder en el ámbito laboral como investigador del INECIP. Por su parte, la idea de pensar el vínculo posible entre los fiscales y la democracia según la reforma procesal e institucional a adoptar, fue una sugerencia que me realizó Máximo Langer en una conversación personal que mantuve con él tras su breve estadía en Argentina a fines de diciembre de 2018. Por último, la base criminológica de este artículo y las discusiones sobre el rol de los expertos, el punitivismo y la administración de gobierno surge en el marco del proyecto de investigación UBACyT 20020170200145BA “Punitivismo, reforma legal y actitudes punitivas en Argentina (2000-2017)” bajo la dirección de Diego Zysman. Asimismo y en segundo lugar, considero necesario mencionar a Mariano Sicardi, miembro investigador del proyecto de Diego Zysman, por sus sugerencias y comentarios sobre una versión anterior de este trabajo presentada a comienzos de este año; del mismo modo, se hace necesario agradecer al comité de redacción de la revista *Crítica Penal y Poder*, por su asistencia constante para con los autores y su decisión de permitirme realizar las modificaciones pertinentes observadas por uno de los dos árbitros evaluadores de una versión anterior de este trabajo, y en especial a su director, Héctor Silveira, por su generosa dedicación ante mis inquietudes planteadas en materia de plazos de evaluación y tiempos de publicación. Finalmente, pero no menos importante, debo mencionar a uno de los dos evaluadores anónimos de una versión anterior de este trabajo, que supo realizar críticas sagaces a la metodología científica utilizada para la aseveración de diversas afirmaciones de la misma forma que las había realizado Mariano Sicardi previamente en el marco de reuniones del proyecto de investigación, que me obligaron a incorporar nueva bibliografía a la discusión criminológica, así como también a ser un poco más claro sobre ciertas críticas realizadas al estudio de la cuestión criminal en Argentina. Desde ya, los posibles errores de este trabajo son sólo míos.

## RESUMEN

*En las sociedades contemporáneas, especialmente de ámbitos anglosajones y, tras la caída del Estado de bienestar y el welfarismo penal, se ha comenzado a hablar en este siglo XXI de una nueva “cultura del control”, caracterizada por movimientos sociales reaccionarios y dispositivos de vigilancia y prevención del delito en clave actuarial. Asimismo, en los últimos años esta misma criminología anglosajona no sólo ha estudiado estos nuevos fenómenos de control, sino que también ha descrito el rol operativo que pueden tener los administradores de la política criminal a través de lo que denominan como el “Estado penal”, es decir, el conjunto de instituciones y actores políticos del Estado que dirigen la política de castigar y su despliegue. Según aseguran, cuanto mayor autonomía institucional tengan estos actores, menos punitivo será el accionar que tenga el Estado para con la sociedad.*

*En Argentina, sin embargo, creemos que esto no es así: siguiendo la idea de que el Ministerio Público es el encargado de planificar y dirigir la política criminal del Estado, sostenemos en primer lugar que en las condiciones actuales de “autonomía” y escasa cultura de rendición de cuentas que tienen sus funcionarios para con la ciudadanía, los niveles de punitivismo no sólo no disminuyen, sino que en muchos casos incluso aumentan. En segundo lugar, y partiendo de los saberes del Derecho Procesal y de organismos de la sociedad civil, proponemos una serie de reformas institucionales que puedan modificar estas condiciones actuales de la ‘cultura punitiva’ en los funcionarios públicos, siguiendo lineamientos de una persecución penal estratégica. Finalmente, se responde a los criminólogos argentinos críticos de estas reformas y se intenta repensar la noción de “actuarialismo” según las experiencias argentinas, identificando instituciones no estudiadas por la criminología local.*

**Palabras clave:** Estado penal – inquisitivo - acusatorio – actuarialismo – Argentina

## ABSTRACT

*In contemporary societies, especially in Anglo-Saxon areas and, after the fall of the welfare state and penal welfarism, it has begun to speak in this 21st century of a new "culture of control", characterized by reactionary social movements and surveillance devices and crime prevention in actuarial key. Also, in recent years this same Anglo-Saxon criminology has not only studied these new phenomena of control, but has also described the operational role that administrators of criminal policy can have through what they call the "Penal State", that is, the set of institutions and political actors of the State that direct the policy of punishing and its deployment. As they claim, the greater the institutional autonomy of these actors, the less punitive will be the action that the State has towards society.*

*In Argentina, however, we believe that this is not the case: following the idea that the Public Prosecutor's Office is in charge of planning and directing the criminal policy of the State, we hold first of all that under the current conditions of "autonomy" and little culture of accountability of their officials to citizenship, levels of punitivism not only do not decrease, but in many cases even increase. Second, and starting from the knowledge of Procedural Law and civil society organizations, we propose a series of institutional reforms that can modify these current conditions of the 'punitive culture' in public officials, following guidelines of a strategic criminal prosecution. Finally, the Argentine criminologists critical of these reforms are answered and an attempt is made to rethink the notion of "actuarialism" according to Argentine experiences, identifying institutions not studied by local criminology.*

**Key words:** Penal State - inquisitive - accusatory - actuarialism – Argentina

## **I. A modo introductorio: la problemática del Estado Penal contemporáneo en la Argentina**

A nivel internacional, podemos decir que, a excepción de algunos países nórdicos de Europa, el resto de las naciones se encuentran en este siglo XXI vivenciando lo que Didier Fassin denomina como el *momento punitivo*. El momento punitivo quiere decir que, “en [lugares como] Latinoamérica, la población carcelaria se ha más que duplicado en los años 2000. En cuarenta años, aumentó el 185% en Argentina, el 200% en Chile, el 400% en México y el 1900% en Brasil. Referidas a la población total, que se acrecentó en el lapso de este período, las tasas de encarcelamiento han progresado en esos cuatro países en 65, 70, 180 y 880%, respectivamente. [Asimismo], [e]sta tendencia se observa también en Europa” (Fassin 2018, 9-10).

En el ámbito anglosajón particularmente, esta tendencia mundial por un exacerbamiento en el castigo a comienzos de este nuevo siglo se ha intentado explicar desde el surgimiento de dos fenómenos distintos pero que operan en paralelo y, muchas veces, de manera simultánea. Para autores como David Garland, la caída del estado de bienestar y el fracaso de las ideas de resocialización de los delincuentes con el welfarismo penal a fines del siglo XX, supuso por un lado, el retorno de ideas clásicas de la retribución, tanto en los filósofos del Derecho como en la población en general, bajo la lógica de “nada funciona”: dando lugar así, a nuevos movimientos sociales y a una política penal netamente “emotiva” o “expresiva”, donde las pasiones (especialmente de odio, y de venganza) se canalizan en la “gente” y son utilizadas por figuras políticas que prometen penas más duras a través de los fenómenos denominados como “populismos penales” (Garland 2005, 42-49), dando lugar a un excesivo aumento en la severidad de los castigos y en la criminalización de conductas e infractores.

Por otra parte, Garland nos explica que casi en simultáneo, y con el auge de nuevas políticas de mercado y de gobiernos neoliberales, se comienza a concebir desde las esferas de gobierno la necesidad de una racionalización de las políticas del castigo bajo una lógica *actuarial*, esto es, reservándolas especialmente para los *grupos* de sujetos más “peligrosos” o que representen un “riesgo” para la sociedad, y fomentando en el remplazo de la política penal, el surgimiento de medidas preventivas: así entendido, comienza a concebirse la necesidad de prevención de los delitos a través de mecanismos de video-vigilancia, de análisis de las actividades rutinarias en los delincuentes y de la prevención situacional en “zonas calientes” con la implantación de policías en dichas zonas, entre otros mecanismos (Garland 2005, 298-300). La “seguridad” en este nuevo siglo entonces, se encuentra atravesada por una lógica permanente de prevención social y control que excede incluso al propio Estado (y responsabiliza a los individuos por no cuidarse a sí mismos), y por una retórica de “tolerancia cero” frente al delito cuando los mecanismos de prevención han fracasado.

Sin embargo, no debemos dejar pasar desapercibido que este análisis de la criminología anglosajona encierra en su interior un exacerbamiento de la capacidad “humanista” de los expertos encargados de diseñar y ejecutar la política penal. Particularmente, autores como Zimring & Johnson (2006) o el propio Garland, comparten la idea de que cuanto mayor sea la autonomía de los funcionarios de la justicia para decidir sobre la política penal por encima de las presiones mayoritarias o democráticas de la “gente”, menos punitivas serán las respuestas penales. A raíz de ello, Garland teoriza una forma de estudiar el nivel de punitivismo en cada sociedad a través de una variable que él denomina como el *Estado penal*, esto es, un término “usado en un sentido neutral y no valorativo para describir las agencias y autoridades que producen las normas penales vinculantes y que dirigen su implementación. [...] El estado penal incluye entonces a la legislatura estatal, al poder ejecutivo y al poder judicial desempeñándose en su función penal (promulgando leyes penales, autorizando presupuestos para las instituciones penales, o juzgando casos penales), en conjunto con el liderazgo de las agencias penales que moldean la política penal y dirigen su implementación diaria (comisarios de policía, fiscales principales, elites judiciales, altos funcionarios del Ministerio de Justicia, directores de prisiones, servicios de prisiones y servicios de probation, miembros del consejo estatal de libertad condicional, etc.). Referirse al ‘estado penal’ es aludir a las estructuras e instituciones del estado, en general, siempre y cuando influyan en el poder de castigar y a las elites de las instituciones de la justicia penal que están encargadas de dirigir y desplegar dicho poder” (2016, 30).

Para el autor asimismo, existen cinco variables que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar el *Estado Penal*, y que determinarán el grado de punitivismo en una sociedad: 1) *el nivel de autonomía estatal*, que hace alusión al margen que tienen los operadores judiciales para decidir por encima de la voluntad popular; 2) *el grado de autonomía interna* de los actores de la política penal para decidir en base al margen que le dejen los otros poderes del Estado como el congreso; 3) *el control del poder de castigar*, es decir, quien lo dirige, si jueces, fiscales, jurados, etc.; 4) *las modalidades del poder penal*, es decir, de qué formas se ejerce el poder punitivo, y esto puede ser de forma positiva (con medidas restaurativas o

con mecanismos de reinserción en la sociedad), o de forma negativa (con el mero encierro o la pena capital); y 5) *las capacidades y recursos de poder*, en alusión a los recursos que destina el Estado en la persecución penal y profesionalización de sus operadores.

En cuanto a la mirada adoptada por Garland (esto es, una mirada anglosajona con una lectura predominante en Estados Unidos), es sencillo explicar para el autor la relación causal entre “mayor democracia igual a mayor punitivismo”, dado que, si observamos el contexto Estadounidense contemporáneo, no es difícil comprender que 1) los funcionarios encargados de la persecución penal (los fiscales) deben su legitimidad y sus decisiones en base a su plataforma electoral que debe votar la población, dando lugar a una demagogia punitiva de la “mano dura” y la “tolerancia cero” en esta nueva sociedad de la justicia expresiva (Simon 2017, 251)<sup>2</sup>, 2) los jueces se encuentran fuertemente limitados en cuanto a su discrecionalidad producto de las leyes draconianas y las “Sentencing Guidelines” que deben seguir en cada caso (al respecto, Zysman 2013), 3) el control del poder de castigar se encuentra casi en su totalidad en manos de fiscales condicionados electoralmente, que utilizan mecanismos como el juicio abreviado para “extorsionar” a los acusados, resolviendo el 95% de las controversias penales por este mecanismo y dejando sólo un 5% a juicio por jurado (Dervan 2011; Rakoff 2017)<sup>3</sup>, 4) las modalidades del poder penal que se ejercen son netamente negativas, dando lugar al encarcelamiento masivo (Garland 2001) y en algunos Estados culminando con la pena capital<sup>4</sup>, y 5) el Estado norteamericano destina casi su totalidad de los recursos en materia penal a la persecución y profesionalización de sus fiscales y policías (de manera logística y armamentística), dejando tan sólo un mínima cuota de presupuesto asignada a los defensores penales públicos (Langer 2001, 130-133).

Hasta aquí hemos hecho un repaso de las lecturas actuales de la penalidad y el rol de la administración de gobierno en el contexto internacional y, especialmente, en los Estados Unidos e Inglaterra. Ahora, sin embargo, debemos preguntarnos a los fines de este trabajo, ¿qué ocurrió en la criminología Argentina en este nuevo siglo? La respuesta a esta pregunta nos lleva predominantemente a explicar el fenómeno local bajo lo que denominamos como una *criminología del espacio público*: en los últimos años, los criminólogos argentinos, siguiendo en gran parte los lineamientos anglosajones de la cultura del control, se han enfocado especialmente en los fenómenos punitivos ocurridos en el espacio público, a través de dos vertientes de estudio. Por un lado, se han enfocado predominantemente en los movimientos sociales denominados como *populismos penales*, haciendo un repaso histórico de su auge e impacto en la legislación penal Argentina a comienzos del 2000 con las

---

2. Debemos mencionar, sin embargo, que según Simon, hoy en día en los Estados Unidos esta política demagógica está afrontando su primera crisis de legitimidad de la misma forma que lo hizo el welfarismo penal décadas atrás. Con lo cual no sería sorprendente observar que en los próximos años estas políticas comiencen a cambiar nuevamente.

3. Y que, en su mayoría, provienen de los acusados más adinerados capaces de costear una defensa penal privada en igualdad de recursos con la fiscalía y capacitada para llevar a juicio una teoría del caso.

4. Que es, asimismo, objeto de demagogia electoral y les permite a los fiscales ascender en su carrera profesional (según Garland 2013).

llamadas leyes “blumberg” (Sozzo 2009b; Gutiérrez 2011; Sozzo 2016; Ruas 2018) y, por el otro, han estudiado los nuevos dispositivos de control locales a través de medidas de prevención situacional del delito en algunos municipios y provincias del país (Sozzo 2009a; Sozzo 2013; Sancho 2017)<sup>5</sup>.

En cuanto a la dimensión del *Estado Penal* por su parte, ésta ha sido poca o nulamente explorada en la Argentina<sup>6</sup>. En su lugar, se han abierto discusiones dispares sobre el rol de los ciudadanos en la creación de normas penales, algunos tomando una posición lintera al liberalismo anglosajón relacionada a la lógica causal de “más democracia implica más punitivismo” (Sozzo 2009b), mientras que otros, en cierta posición minoritaria, comenzaron a cuestionar los sentidos del “pueblo” y si sólo puede vislumbrárselo en clave reaccionaria, intentando identificar movimientos sociales no punitivos en el país (Gutiérrez 2011; Ruas 2018).

En este sentido observamos con preocupación la falta de un estudio exhaustivo del rol de los expertos locales y sus implicancias en la formación del punitivismo<sup>7</sup> ya que, en primer

---

5. Gracias a mi breve paso por la Universidad Hebrea de Jerusalén en febrero de este año, tomamos el concepto de “criminología del espacio público” a partir de la obra de David Weisburd, *The criminology of place*, para hacer referencia a un modelo que “se enfoca en micro unidades de geografía tales como direcciones, segmentos de calles y pequeños grupos de segmentos de calles” (Weisburd et al. 2012, 39). En este sentido, y quizás no tan lejano a este modelo, en la bibliografía criminológica reciente de Argentina se han producido cada vez más trabajos vinculados con problemáticas del espacio público y el punitivismo “desde abajo”, que intentan explicar cómo los vecinos en pequeñas localidades del interior del país se organizan entre ellos vigilando la zona de posibles delinquentes, y sus reacciones violentas – y muchas veces fuera de la ley – ante la aprensión flagrante de un delito en la vía pública. Un excelente ejemplo ilustrativo de esta creciente producción criminológica puede encontrarse en el libro de Rodríguez Alzueta (2019) titulado “*Vecinocracia*”. *Olfato social y linchamientos*.

6. Tan sólo en los últimos años ha comenzado a surgir en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires una escuela de “sociología de la justicia penal” liderada por Ezequiel Kostenwein como uno de sus referentes más cercanos. Esta línea de *sociología de la justicia penal* tiene, en gran medida, similitudes con la visión de estudio del Estado Penal propuesta en este trabajo. De hecho, en las últimas producciones de Kostenwein, se hace mención explícita a la necesidad de utilizar el marco conceptual de Garland para estudiar las especificidades propias de los actores que intervienen en la justicia penal (Kostenwein 2018b; 2019).

7. Así entendido, podemos decir que, en el ámbito de la Universidades Nacionales de Argentina, el conocimiento científico “puertas adentro” de lo que ocurre en relación a la punitividad del Estado se encuentra notoriamente cercenado. Como modo de ejemplo, podemos tomar el caso de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires que, en el año 2006, creó mediante la resolución 11.716 un Centro de Estudios de Ejecución Penal (CEEP), cuya finalidad es “promover estudios académicos, investigaciones y la formación de especialistas en la materia, así como colaborar con proyectos tendientes a adecuar el funcionamiento del sistema de la ejecución penal a los objetivos de la Constitución y garantizar la vigencia de los derechos humanos de las personas privadas de libertad” (extraído de: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/ceep.php>), pero lo cierto es que al menos en los últimos años, las actividades de dicho Centro de Estudios se limitaron exclusivamente a la organización de charlas para estudiantes con profesores invitados, y la celebración una vez al año de un Congreso de Ejecución Penal con expositores invitados y la posibilidad de presentar ponencias científicas. Al día de la fecha el Centro de Estudios no ha podido establecer convenios con actores institucionales de los demás poderes del Estado, ni dirigir u organizar investigaciones de campo que permitan evaluar cuestiones esenciales como la cantidad de personas privadas de su libertad en establecimientos policiales en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (dependiendo así de datos relevados por ONGs locales), o el impacto - a través de estudios de

---

campo - que han tenido en las condiciones de vida de las personas privadas de su libertad las diversas reformas a la ley de ejecución penal; en materia de investigación propiamente dicha ocurre algo similar: de 72 proyectos de investigación presentados en la Facultad de Derecho en la actualidad entre los acreditados por la propia Facultad (DeCyT) y los financiados por la Universidad de Buenos Aires (UBACyT), tan sólo 5 versan sobre cuestiones de interés criminológico y, asimismo, de esos 5 proyectos, sólo 2 se proponen realizar estudios de campo de cara al estudio de los actores que administran el poder de castigar y su despliegue (uno de esos proyectos cuenta con la dirección de Alejandro Slokar y Gabriela Gusis, y el otro cuenta con la dirección de Diego Zysman, mientras que Mariano Sicardi es el investigador del proyecto que se encuentra realizando estudios de campo sobre el rol de los expertos en el manejo de las políticas penales, y la influencia de las reformas procesales penales en la cultura de trabajo de los funcionarios del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El listado completo de proyectos vigentes puede visualizarse en el siguiente enlace: [http://www.derecho.uba.ar/investigacion/inv\\_proyectos\\_vigentes.php](http://www.derecho.uba.ar/investigacion/inv_proyectos_vigentes.php)). Esta falta de investigación criminológica en los ámbitos académicos de la Ciudad de Buenos Aires derivó a que gran parte de las investigaciones realizadas en la actualidad a nivel nacional y en el ámbito de la Ciudad particularmente, sean llevadas a cabo por instituciones del Estado vinculadas a los propios actores de la justicia penal que deberían ser objeto de estudio; así, gran parte de las investigaciones sobre las personas privadas de la libertad son realizadas por la Procuración Penitenciaria de la Nación Argentina, dependiente del Poder Legislativo, y de forma más reciente en el ámbito del Poder Judicial se ha creado un Instituto de Investigaciones de Homicidios con el fin de realizar “criminología de campo” sobre los hechos más violentos acaecidos en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad. Incluso yendo más lejos, en una entrevista realizada en julio de este año con motivo del aniversario de los treinta años de la publicación de “En busca de las penas perdidas”, Raúl Zaffaroni, notable criminólogo argentino y ex juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, afirmó, en relación a las condiciones de investigación de la criminología en las Universidades Argentinas, que “el Poder Judicial es el gran financiador de la docencia y de la investigación jurídica” (Ruas 2019). En esta entrevista asimismo Zaffaroni explicó que, tras su retiro como director del Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Universidad de Buenos Aires (época donde más se produjo investigación criminológica en la Universidad) y posterior vacancia del cargo, se produce un cierto desplazamiento hegemónico del conocimiento y producción criminológica hacia la Universidad Nacional del Litoral con el grupo dirigido por Máximo Sozzo, que mantendrá un diálogo frecuente con el grupo de *Delito y Sociedad* dirigido por Juan Pegoraro en la Facultad de Ciencias Sociales. No obstante ello, la producción de campo sobre los actores de la justicia penal a nivel provincial en la Argentina continúa siendo relativa, aunque sin dudas mayor que la producida en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que se ha creado en el año 2014 a instancias de la dirección de Sozzo un Observatorio sobre la Reforma de la Justicia Penal en Santa Fe, tendiente a realizar entrevistas y trabajos de campo de cara al comportamiento de los operadores judiciales tras la implementación de un nuevo código procesal penal acusatorio en la Provincia. Asimismo, y con gran influencia del propio Sozzo como el actor de la criminología argentina que mayor hegemonía supo concentrar en los últimos años en el país, en la Provincia de Buenos Aires, la Universidad Nacional de La Plata bajo la dirección de Ezequiel Kostenwein se encuentra llevando a cabo sus propios estudios sociológicos sobre los funcionarios encargados de administrar la política criminal en dicha jurisdicción, del mismo modo que de manera más reciente ha surgido en la Universidad Nacional de José C. Paz un grupo de estudios sobre procesos penales bajo la dirección de Adrián Martín, que cuenta con integrantes de la Asociación Pensamiento Penal cuyos vínculos con Sozzo son frecuentes. No obstante todo ello y tal como se mencionó previamente, las producciones e investigaciones empíricas sobre el funcionamiento interno de los actores de la justicia penal continúan siendo relativamente escasas: las producciones del observatorio de Sozzo o del grupo dirigido por Kostenwein se han encargado de realizar entrevistas con los actores de la justicia penal, mientras que el grupo de Adrián Martín se ha limitado a utilizar datos estadísticos sobre las personas privadas de su libertad en sintonía con un análisis de las leyes procesales penales vigentes. Este tipo de estudios, si bien han permitido lograr ciertos avances en la comprensión de la mentalidad de los actores del sistema penal, aún se encuentran en sus primeras etapas de investigación (habiendo comenzado hace tan sólo un par de años), y no han permitido arribar a una conclusión definitiva sobre las conductas de los actores y las reformas

lugar, la lectura estadounidense de mayor autonomía para con los funcionarios públicos opera en una lógica propia del diseño institucional de ese país, muy distinta al funcionamiento local de los operadores judiciales. Y, en segundo lugar, consideramos que de la misma forma que la criminología argentina le reclama a los fenómenos punitivos del espacio público su desconocimiento sobre los hechos delictivos del ámbito privado (tales como los delitos corporativos o de “cuello blanco”), estos mismos, al centrar su atención en los fenómenos punitivos del ámbito público, podrían estar olvidando casi por completo las complejidades de la formación punitiva “puertas hacia adentro” del Estado.

Con esto último no queremos decir que la criminología local se haya olvidado de la formación endogámica y de la cultura “cerrada” que se forma en los operadores de la justicia. Por el contrario, se han realizado diversos estudios etnográficos y sociológicos sobre el funcionamiento del poder judicial que sin dudas pueden ser de utilidad para comprender su funcionamiento y explicar sus conductas reacias a transformaciones institucionales<sup>8</sup>. Pero sin embargo, debemos preguntarnos nuevamente: ¿es acaso suficiente un estudio sobre el accionar judicial para abarcar la complejidad de lo que Garland denomina como el *Estado Penal*? Creemos en este punto que no, dado que nuevamente se observa una conducta tendiente a “importar” del ámbito internacional la creencia del operador autónomo como símbolo de las libertades individuales, sin mayor demostración empírica al respecto (por todos: Zaffaroni et al. 2002).

En cuanto a la necesidad de abarcar la complejidad argentina sobre la dimensión del “Estado Penal”, creemos necesario comenzar un estudio sobre su comportamiento desde el rol de Ministerio Público Fiscal (de ahora en adelante, “Ministerio Público”) en la persecución penal, dado que - y siguiendo a Binder (2011) en el tema -, a raíz de las reformas procesales llevadas a cabo en Latinoamérica en las últimas décadas, éste ha comenzado a ser el actor encargado de dirigir la política criminal del Estado y desplegarla en su implementación diaria. Lo que sostendremos a lo largo de este trabajo, es que al menos en Argentina, las variables de estudio delineadas por Garland a la hora de comprender el Estado Penal, operan de manera casi completamente opuesta a su funcionamiento en Estados Unidos y, al mismo tiempo, la creencia de que una mayor

---

institucionales llevadas a cabo en la región en las últimas décadas. De hecho, ha sido el propio Sozzo quien ha pedido cautela en torno a las afirmaciones que se realicen desde la criminología de cara al accionar de los funcionarios de la justicia penal y las reformas procesales, atento a la falta de datos certeros sobre el tema (Sozzo & Somaglia 2017, 22-24 & 39). Por todo ello, en los próximos meses desde el grupo de investigación de la Universidad Nacional del Litoral, se llevará a cabo el evento titulado “Justicia penal, abreviación y negociación en América Latina”, con el objetivo de reunir la mayor cantidad de producciones empíricas llevadas a cabo en la región sobre las reformas en la justicia penal y su impacto en las formas de trabajo de sus operadores.

8. De hecho, algunos de esos estudios serán utilizados para ciertos análisis propios a los fines de este trabajo: podemos mencionar nuevamente los trabajos de Kostenwein (2012; 2014; 2018a; 2018b; 2019), Sozzo & Somaglia (2017; 2018) y Ciochini (2012; 2013a; 2013b; 2017) al respecto, que han permitido, mediante entrevistas con los actores de la justicia penal, comprender muchas de sus actitudes y prejuicios que a veces van en contra de las propias metas establecidas en las reformas institucionales llevadas a cabo en dicha jurisdicción. O incluso los trabajos etnográficos de Eilbaum (2008) sobre el comportamiento de los funcionarios de la justicia federal y sus vínculos con la policía.

autonomía de los funcionarios públicos por sobre la “gente” implica un despliegue más racional y limitador del poder punitivo, no parece cumplirse en el caso Argentino, y esto puede explicarse con el motivo de una serie de hechos históricos que desarrollaremos a lo largo de este trabajo pero que, a los fines introductorios y explicativos, abordaremos brevemente en este apartado.

En primer lugar, no debemos dejar pasar de vista que históricamente Argentina se ha caracterizado por conformar sus instituciones de gobierno y de justicia por una casta aristocrática reacia a democratizar el poder público: una vez que el sueño de “purificar” las etnias locales con población ilustrada extranjera se viera frustrado, las élites fundadoras de la nueva nación se vieron forzadas a utilizar el Estado, a lo largo del siglo XIX y XX, como un espacio de resistencia donde manejar a las masas y limitar sus derechos cívicos. Esto en materia de administración de justicia derivó en que el primer código de procedimientos del siglo XIX adoptara un diseño discrecional, oscurantista y reacio a la publicidad de sus actos que luego será replicado en sucesivas reformas y proyectos pilotos en las próximas décadas hasta fines del siglo XX a nivel federal. Pero la autonomía limitadora de la democracia por parte de las élites locales no sólo derivó en códigos procesales y diseños institucionales discrecionales e individualistas, sino que también implicó el traspaso de gran parte de sus familiares a la administración de justicia a comienzos del siglo XX como forma de resistencia a las presiones democráticas. Este traspaso sanguíneo gestó así en las últimas décadas una cultura que, a pesar de ya no estar conformada en su mayoría por familias patricias, comienza a autoperibirse como excluida de las preocupaciones sociales y a concebirse a sí misma como ciudadanos de elite (Sarrabayrouse 2011, 75-77; Bergalli 1984, XXIX).

Esta combinación de diseños institucionales y autopercepción cultural por parte de los funcionarios, conforma lo que denominamos como el “fenómeno inquisitivo” (Binder 2003). Lo *inquisitivo*, en nuestros términos, lejos de partir de una discusión sobre tipos ideales de sistemas procesales y modelos de justicia, implica reconocer que todo tipo de diseño institucional conlleva consigo un valor cultural que comienza a moldear la mentalidad de trabajo de los operadores de la justicia (Langer 2001, 122). Así entendido, se observa un modelo actualmente existente que acarrea diseños institucionales con autonomía suficiente, discrecionalidad y escasa rendición de cuentas para con el Estado y la ciudadanía en general, y cuyos valores no sólo se instauran en términos de infraestructura, sino que también impactan en el pensamiento y obrar de sus funcionarios. A este primer modelo lo denominamos *inquisitivo*, y se encuentra fuertemente vinculado con el modelo de Estado Penal defendido por autores como Garland por ser “menos punitivo” que un modelo “popular” bajo presión de la sociedad, como ocurre en Estados Unidos. Lo que sostendremos en la primera parte de este trabajo, es que dicha tesis no parecería cumplirse al menos en el caso argentino, producto de que tras esta fuerte impronta de individualismo en los funcionarios de la justicia, se esconde una visión aristocrática y poco humanista para con las personas acusadas de delitos y con la población en general. Así, sostendremos que en la medida que impere un modelo *inquisitivo* en términos institucionales y culturales, el

paradigma de Estado Penal (al menos en Argentina) y sus variables, impactarán de manera más punitiva en la sociedad en general, de la misma manera que lo hacen los otros movimientos sociales en la vía pública. Concluiremos entonces, en que mayor autonomía de los funcionarios del Estado Penal no implica necesariamente menos punitivismo.

En segundo lugar y, tras haber explicado la posible correlación argentina entre mayor autonomía y punitivismo, nos interesa centrarnos en propuestas de cambio institucionales. Lo que delinearemos a grandes rasgos en la segunda parte de este trabajo, consistirá en una serie de rediseños institucionales posibles que permitan cambiar el fenómeno cultural punitivo en los operadores del Ministerio Público, centrándonos en una coordinación más vertical desde las cúpulas centrales, en una planificación estratégica de la persecución de los delitos complejos y del crimen organizado que cambie el paradigma de acción de las fiscalías por uno “proactivo”, y en la rendición de cuentas periódicas de estas últimas hacia las cúpulas centrales sobre los objetivos político-criminales asignados para la persecución. A este segundo modelo de rediseño institucional y sus implicancias culturales lo denominaremos como *acusatorio*. Nuevamente, utilizamos el término no necesariamente en un sentido propio del Derecho Procesal, sino en su lugar en un sentido político y cultural<sup>9</sup>.

Asimismo y en sintonía con esta mirada “política” de las reformas institucionales de cara al Ministerio Público, podemos mencionar que Langer y Sklansky (2017, 300-301) teorizan, a partir de un estudio comparativo internacional, cuatro posibles roles que puede tener un fiscal en una sociedad democrática, según el modelo de justicia y diseño institucional a adoptar: 1) ser representantes del “pueblo” mediante elecciones y propuestas de campaña; 2) rendir cuentas a la democracia a través de la legalidad, como funcionarios imparciales e independientes; 3) rendir cuentas a la democracia a través de los valores que ésta representa, defendiendo la *libertad*, la *dignidad* y la *igualdad*; y 4) ser un puente de la “democracia participativa”, permitiendo mayor participación de las víctimas y de la comunidad en general en el proceso penal. Atento a que el primer rol del fiscal es sólo propio de Estados Unidos y su cultura (Langer & Sklansky 2017, 302), y el último corresponde por sobre todo a una teorización filosófica propia de los autores, me interesa centrarme en el segundo y tercer rol posible de un fiscal en la democracia. En cuanto a la visión “legalista”, Langer y Sklansky aseguran que se caracteriza por tres elementos de los fiscales: a) independencia, b) neutralidad y c) aplicación ciega de la ley en todos los casos (2017, 309-310). Mientras que en cuanto a la visión de los valores democráticos, los autores afirman que se cumplen, entre otras cosas, tratando a los acusados con dignidad y respeto, logrando que los poderosos también rindan cuentas a la justicia y que todos los ciudadanos reciban la misma protección ante la ley (2017, 326-330). Por otra parte, afirman que una forma sustancial de respetar el valor de la igualdad es a través del acceso y de la composición de los funcionarios en la justicia: sólo representando de manera plural a los ciudadanos en términos de raza, etnicidad, género, orientación sexual y status socio-

---

9. Como anecdótico, Langer aseguró en su breve paso por Argentina en diciembre del 2018, que, tras una investigación junto con el equipo de su universidad, se determinó que los usos políticos de lo “acusatorio” en los países anglosajones surgen en el marco de la guerra fría a mediados del siglo XX para diferenciar los Estados republicanos de las dictaduras soviéticas.

económico entre otras cuestiones, se puede garantizar que los actores encargados de llevar la política criminal representen los intereses de todos los grupos (2017, 331-332).

Sin dudas, y vinculando estos dos modelos culturales e institucionales contrapuestos que pueden comprender el “Estado Penal”, lo *inquisitivo* y lo *acusatorio*, podemos observar que ambos se vinculan con estas dos formas de percibir el rol de los fiscales en la democracia<sup>10</sup>. Por un lado, tenemos en primer lugar un Ministerio Público legalista, despreocupado de las problemáticas sociales y atajándose en su independencia como la forma de no rendir cuentas por su trabajo y, por el otro, tenemos un Ministerio Público “proactivo” que, lejos de encontrarse coaccionado por demandas electorales o en clave “populista”, puede identificar los puntos débiles de una democracia liberal y tener un rol preponderante en la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria. Esto es importante a tener en cuenta ya que determina que el “Estado Penal” no sólo puede implicar mayor o menor punitivismo, sino que también puede implicar, de acuerdo a la óptica democrática adoptada para el mismo, una sociedad más o menos justa.

Por último, no debemos dejar de lado que la criminología argentina contemporánea ya se ha encargado de analizar y criticar gran parte de las reformas “acusatorias” llevadas a cabo en el país. Aseguran a grandes rasgos, que producto de estas reformas y de la implementación de mecanismos ajenos a la cultura local como el juicio abreviado, se ha comenzado a adoptar en este nuevo siglo XXI lógicas “eficientistas” en clave actuarial, que han derivado en las provincias donde fueron implementados en una “maquina acelerada” del encarcelamiento masivo (Gutiérrez 2008; 2014a; 2014b; 2016)<sup>11</sup>. Sin la intención de extendernos más en las réplicas a estas críticas que desarrollaremos en los próximos apartados, merecen brevemente algunos comentarios en este marco introductorio: tal como dijimos al comienzo de este trabajo, resulta paradigmático que en muchos casos la criminología argentina implantara respuestas anglosajonas a problemáticas y lógicas de trabajo locales que poco tienen que ver entre sí. Esto se produjo, tal como se mencionó, debido a una profundización en los estudios de los fenómenos punitivos del espacio público, ignorando en muchos casos qué ocurría puertas hacia adentro del Estado<sup>12</sup>.

---

10. Nuevamente, quisiera agradecer al profesor Máximo Langer, dado que fue quien me sugirió esta comparación entre los diseños institucionales y el rol del fiscal en una sociedad democrática. Desde ya, cualquier posible error interpretativo es sólo mío.

11. Además de los trabajos de Mariano Gutiérrez, somos conscientes de que las producciones de Ciocchini, Kostenwein y Sozzo entre otros van en línea con este pensamiento, e incluso serán utilizados en los próximos apartados. No obstante, ello, a los fines de presentar la trama argumental de este trabajo, dichas contribuciones de la criminología local son omitidas dado que se enfocan más en la producción de datos empíricos y en la realización de trabajos de campo que en las críticas netamente teóricas. En este sentido, los trabajos de Gutiérrez por otra parte han receptado esas producciones empíricas previas y las han consolidado en una serie de críticas concretas a las reformas procesales, y es por ello que los consideramos más útiles de cara a una réplica en este ensayo.

12. Somos conscientes, no obstante, que la obra de Mariano Gutiérrez le ha dedicado grandes estudios al comportamiento de los funcionarios de la justicia, que incluso utilizaremos en este trabajo. Con lo cual en este punto nos sorprende que en reiteradas oportunidades encontremos un discurso un tanto ambivalente sobre el

En cuanto a la noción de lo “actuarial” sobre una reforma procesal o institucional, consideramos que ocurre algo parecido. En primer lugar, debemos tener en cuenta que en los ámbitos anglosajones se comenzó teorizando en términos abstractos sobre una serie de características que conllevaría la nueva penología en la sociedad, para luego con el paso de los años comenzar a identificar diversos mecanismos e institutos del sistema penal que se adecuarían a esas descripciones. El problema con las definiciones en clave actuarial del fenómeno argentino, es que han tomado descripciones genéricas como “eficiencia” y “economización de recursos” para encuadrar una reforma en su totalidad como parte de esta nueva penología. Esto resulta problemático atento a que en definitiva, se termina encuadrando una descripción abstracta en una reforma abstracta, sin poder identificar mecanismos concretos como se ha realizado en países como los Estados Unidos y, de hecho, cuando se han intentado identificar mecanismos concretos de la reforma, se han invocado institutos como el juicio abreviado donde, si bien hay una amplia discusión bibliográfica acerca de su poder coercitivo y su capacidad de castigo (por todos, Anitua 2015; Langer 2001), lo cierto es que su vinculación con las nuevas lógicas del riesgo y el conocimiento del delincuente parece ser dudosa (Feeley & Simon 1992, 460-461). Esto resulta paradigmático atento a que en los últimos años, y en particular en el Ministerio Público argentino, se han comenzado a instaurar una serie de agencias con capacidad predictiva y de análisis basados en lógicas de políticas públicas mucho más cercanos a estos fenómenos actuariales anglosajones, con sus propias herramientas de trabajo que distan mucho de ser las clásicas descritas por la criminología extranjera<sup>13</sup>, o incluso, se han comenzado a instaurar en los debates locales una serie de reformas al código penal con una lógica de riesgo para determinados delitos que podrían claramente encuadrarse en estos nuevos fenómenos de la “cultural del control”. Aquí se evidenciaría entonces la necesidad no sólo de repensar qué entendemos por “actuarialismo” según las experiencias argentinas y en base a las propuestas referidas en este trabajo, sino también de poder identificar institutos o mecanismos concretos que puedan adaptarse a las lógicas de trabajo actuariales, ya sea en cuanto a su definición abstracta o en cuanto a las herramientas utilizadas por esta nueva penología descrita por la criminología anglosajona.

A fin de cuentas y a modo de resumen de todo lo expuesto en esta introducción, en los próximos apartados tendremos por finalidad entonces: 1) demostrar a través de un análisis del “fenómeno inquisitivo” que los agentes del Estado Penal argentino no son menos punitivos producto de su mayor autonomía e independencia; 2) delinear algunas posibles reformas de cambio que puedan modificar esta cultura de trabajo en los funcionarios bajo un modelo “acusatorio”; 3) repensar la noción de “actuarialismo” en base a las experiencias de trabajo locales, pudiendo identificar institutos no estudiados por la criminología argentina y responder a sus críticas; y 4) poder realizar una conclusión de todo lo expuesto previamente, ponderando las implicancias no sólo en términos de punitivismo de cada diseño operativo del Estado Penal, sino también en términos democráticos.

---

tema: por un lado, es crítico del funcionamiento actual de la justicia (tanto federal como provincial), y por el otro es crítico de las reformas y reivindica la forma “antigua” de contención del punitivismo.

13. Como pueden ser: la teoría de la elección racional, de las actividades rutinarias, la prevención situacional, el profiling racial o la prisión preventiva o libertad condicional bajo lógicas de riesgo.

## II. Situación actual de los Ministerios Públicos a nivel nacional y sus implicancias en términos de punitivismo

A la hora de hablar del estado actual del Ministerio Público en Argentina, y cómo su diseño institucional autónomo derivó en prácticas culturales que denominamos como “inquisitivas” e impactaron en el nivel de punitivismo observable en la sociedad, considero en primer lugar que debemos hacer un breve repaso histórico de su desarrollo en el país, para luego poder explicar con mayor detalle las implicancias de su diseño en términos de punitivismo.

Al respecto creo que puede sernos útil en este aspecto la identificación histórica que realiza Binder (2015) sobre cuatro etapas posibles del desarrollo de la justicia penal en la Argentina. Según Binder, a) *la primera etapa correspondería al periodo de la independencia hasta la sanción de la constitución a mediados del siglo XIX*, un periodo en el cual (según asegura el autor) se encuentran grandes ambivalencias entre los primeros espíritus “republicanos” y las guerras entre caudillos que derivaron en un retroceso institucional hasta el derrocamiento de Rosas, sin el desarrollo de códigos federales en el país; b) luego encontraríamos *una segunda etapa que abarcaría desde la sanción de la constitución hasta la elaboración de los primeros códigos procesales a fines del siglo XIX*, donde nuevamente se presentarían luchas entre fuerzas y tradiciones opuestas, caracterizadas por la redacción del proyecto republicano de jurados de Florentino González a fines del siglo XIX y su derrota por la implantación del código de procedimiento criminal oscurantista e inquisitivo de Manuel Obarrio, que sentó las bases para los posteriores códigos mixtos<sup>14</sup>; c) *una tercera etapa que comienza a principios del siglo XX y finaliza a fines del mismo siglo*, marcada por la sanciones de los primeros códigos “mixtos” que surgieron a raíz del modelo desarrollado por Vélez Mariconde en la década del 30’ para las provincias y terminan con el código Levene en los 90’ a nivel federal; y d) *una última etapa caracterizada por el desarrollo de los proyectos de códigos acusatorios en la década del 80’ que luego serán exportados a toda América Latina gracias a los think tanks locales.*

---

14. Sobre el proyecto de Florentino González y su fracaso legislativo, Maier nos dice que: “Ello determinó el fracaso de una obra tan adecuada a su época y a las ideas que en ella regían, reflejadas en la CN; más aún, de allí, injustamente, se afirmó, sin vergüenza alguna, que, al no considerar el Congreso de esa época los proyectos de 1873, había enterrado el juicio por jurados y decidido el enjuiciamiento ante tribunales de derecho, con el agravante de que, según puede apreciarse, tras de esa afirmación se escondía no sólo aquello que ella significaba directamente, sino, además, el intento, lamentablemente consumado, de establecer un proceso escrito, secreto en casi todos sus tramos, que imposibilitó la publicidad popular, proscribió la inmediación y observó al imputado como un verdadero convidado de piedra, que soportaba las consecuencias del procedimiento pero no presenciaba su propio enjuiciamiento, todas formas claramente contrarias al texto y al espíritu de la CN. ¿Cuán distintos hubieran sido nuestro destino, nuestra organización judicial y nuestra materia de haber cumplido el Congreso de la Nación con su deber constitucional o, por lo menos, de no haberse expresado como conclusión tamaños desatinos?” (1996, 405).

De todos modos, y si bien esta clasificación histórica puede sernos útil para trazar una visión política de las reformas procesales a lo largo de los dos últimos siglos en el país, debemos unificar las primeras dos etapas históricas para trazar una línea un tanto más coherente del desarrollo institucional del Ministerio Público. Esto se sustenta en que, más allá de las visiones contrapuestas sobre los modelos procesales y de justicia a adoptar en el país, lo cierto es que en términos del desarrollo netamente institucional de los funcionarios de la justicia, las primeras dos etapas se encuentran consolidadas por la misma anemia institucional que establecía vagamente la figura del “fiscal” en algún correlato judicial o en algún reglamento de administración de justicia de los que pululaban durante el 1812-1817 – y que eran concebidos como “pequeños códigos de procedimiento” (Barreneche 2001) –, hasta la efectiva creación del Ministerio Público en el código de procedimiento criminal de 1888<sup>15</sup>. De hecho, hay buena documentación histórica que demuestra que, durante el periodo Rosista, más allá de la suma del poder público que tuviera Rosas y su intervención personal en los casos penales como juzgador y verdugo, se continuó con las mismas políticas conservadoras en la justicia aplicando el derecho castellano-indiano y el derecho canónico de la misma forma que se había implementado décadas previas durante las vísperas de la independencia, sólo que, en estos casos, muchas veces la severidad de los castigos implementados por Rosas eran más crueles que los históricamente reservados para esa clase de delitos (Mira 2018, 171; Fasano 2011, 4; Levaggi 1978, 99), e incluso, la estabilidad en los cargos de los funcionarios públicos bajo el régimen Rosista se mantuvo a grandes rasgos de la misma forma que en periodos anteriores (Fasano 2011, 5). Tampoco podemos ignorar que en materia de participación ciudadana en la justicia, ya existían “jurados” mucho antes de la creación de la constitución para diversos ámbitos que excedían la materia penal, y que tuvieron entre otras figuras destacadas, al jurado establecido por Rosas para los “mercados de Buenos Aires”, con el fin de prevenir fraudes y perjuicios (Levaggi 1978, 165). Lo mismo podría decirse en este punto sobre el proyecto truncado de jurados de Florentino González: por más heurística y estimulante que pueda llegar a ser la idea de un combate por el “todo o nada” entre dos fuerzas antagónicas que disputaban el destino republicano del país, lo cierto es que por aquel entonces el congreso no lo aprobó, entre otras cuestiones, debido a que presentaba vicios de redacción y atento a que la propuesta de un doble jurado (uno para la acusación y otro para el juicio) generaba controversias no sólo en la Argentina, sino también en los países del Common Law que lo habían instituido; eso, sumado a la polémica de la cual se hizo eco la prensa local sobre las controversias que estaba generando el jurado en Uruguay tras su implementación, sin dudas produjo en los legisladores de aquella época un temor irrefrenable sobre el instituto

---

15. Nuevamente, sobre la creación del Ministerio Público en aquella época Maier nos dice que: “El hecho de que el CP crim. nacional no haya podido ignorar por completo la abolición de la tortura, la libertad de defensa, la existencia del ministerio público como órgano de la persecución penal distinto de los tribunales de fallo, no conduce de por sí a su incorporación a ese movimiento, pues ignora todas las formas y medios que se adoptaron en aquella época para dar eficacia a esas máximas, sin prescindir por completo de la persecución penal pública, formas y medios que la Constitución quiso indicar al establecer una serie de principios políticos y garantías individuales referidas a la dignidad humana, conforme a su procedencia histórico-política. [...] El Código reconoce al ministerio público (fiscal) como órgano de la *persecución penal pública*, pero el papel que le adjudica es tan pobre que se puede decir, sin temor al yerro, que el reconocimiento constituye más un problema teórico que práctico” (1996, 408-409, el resaltado corresponde al original).

(Levaggi 1978, 172 - 176). Asimismo, y más allá de su fracaso parlamentario y la posterior implementación del código Obarrio en el país, lo cierto es que durante los siglos XIX y XX se presentaron alrededor de otros ocho proyectos de Jurado y sistema adversarial a nivel nacional, seis de los cuales fueron presentados tan sólo años posteriores a la presentación del proyecto de Florentino González<sup>16</sup> y hasta comienzos del siglo XX, que desafortunadamente tampoco tuvieron éxito en su discusión legislativa (Rossi 1998, 78-79). Con esto queremos decir que, más allá de las visiones políticas que pudieran tener los actores históricos de la época, había un gran consenso en torno a cierta tradición “oscurantista y discrecional” sobre el manejo de la justicia, que va a gestar un techo de no intervención por parte de los reformadores que quisieran participar de dichas discusiones institucionales, independientemente de las aspiraciones republicanas que pudieran tener determinados políticos de aquel entonces<sup>17</sup>.

Así, entonces, y de cara a un repaso histórico de la formación del Ministerio Público en Argentina, las etapas de su consolidación que consideramos relevantes podrían resumirse en: a) una primera etapa que va desde las primeras vísperas de la independencia hasta la creación oficial del ministerio público en el código de procedimiento criminal de 1888, y continúa con este tipo de codificación hasta por lo menos las primeras tres décadas del siglo XX; b) una segunda etapa que abarca desde la sanción de los primeros códigos mixtos a nivel provincial a comienzos del siglo XX hasta su instauración a nivel federal en los 90'; y c) una última etapa que comienza en los 80' y continúa hasta el día de hoy, caracterizada por el desarrollo de reformas procesales de corte acusatorio que buscan cambiar la administración de justicia.

En cuanto respecta a la primera etapa, sin dudas y tal como reseñamos previamente, se encontró caracterizada por la aparición de una figura vaga e imprecisa, cuyo lugar en la persecución penal no tenía relevancia alguna, tan sólo ocupaba una cuota del presupuesto público sin otra finalidad que ser una débil copia del poder judicial, incluso una vez

---

16. De hecho, fue el proyecto de 1884 redactado por el ministro de la Suprema Corte de Buenos Aires, José Domínguez, quien enfrentó en verdad al proyecto de Obarrio y presionó a Roca para su tratamiento parlamentario (Levaggi 1978, 172-173).

17. Esto puede rastrearse tanto en los fundamentos de la Comisión parlamentaria de Códigos de aquella época, al expresar dentro de sus motivos por el rechazo al modelo con jurado que “sería una transición demasiado brusca y no exenta de peligros, pretender pasar del estado rudimentario en que se desenvuelve nuestra vida democrática, así como del caos reinante en la actualidad, en punto a procedimientos criminales, al de alta perfección social, cultura general y hábitos de gobierno propio que presupone y requiere el jurado”, como en el auge, a comienzos del siglo XX, de la criminología positivista que en su afán por la ciencia y la tecnificación veía en el jurado “sin formación ni estudios” un instrumento inadecuado para la solución de los problemas criminales (Levaggi 1978, 175-177). Tampoco debemos olvidar que, ya por el propio siglo XIX, hay documentación histórica que demuestra que el poder judicial de aquel entonces, se encontraba en cierta medida “aliado” con la policía en la represión y persecución de las clases bajas consideradas peligrosas (Barreneche 2001, 126-129) o, que incluso, y mucho antes del proyecto de Florentino González, el proyecto de jurados redactado por el jurista francés Guret Bellemare durante la década del 1820, fuera dejado de lado por los propios miembros de la justicia, que deseaban un poder judicial íntegramente letrado atento a las presiones externas que sufrían de parte del poder ejecutivo (Barreneche 2001, 147).

sancionado el código de procedimiento criminal de Obarrio (Maier 1996, 409). Este reconocimiento (débil) de un “nuevo” actor en la persecución penal implicó, por un lado, un diseño institucional reflejo a las formas de trabajo judiciales y, por el otro, el surgimiento de una nueva casta social perteneciente a las familias de la elite Argentina, que tras el descredito que comienzan a tener los grupos sociales más pudientes en la administración de gobierno a fines del siglo XIX con las primeras olas inmigratorias de Europa, ven en el ámbito de la administración de justicia un lugar de preservación de poder hasta comienzos del siglo XX, donde finalmente intentarán mantener una alianza con los diversos golpes de Estado de la época con el objetivo de continuar alejados de las problemáticas sociales y del costo político de su tarea (Rossi 1998, 77; Sarrabayrouse 2011, 75-76). La legitimación del golpe de Estado de 1930 en Argentina bajo la acordada de la Corte Suprema firmada por el Procurador General de la Nación de aquella época, Horacio Rodríguez Larreta<sup>18</sup>, es un dato anecdótico de este relato (Barreneche 2001, 168-169).

La segunda etapa, que implica la imposibilidad fáctica de mantener un sistema inquisitivo puro en andamiaje institucional, conlleva la adopción por un lado, de códigos “mixtos”, donde el ministerio público comienza a reorganizarse y tener un tanto más de relevancia en la persecución penal (Duce 2005, 66), pero que, en clave de coordinación institucional, continúa con lógicas de trabajo individualistas propias de la mentalidad judicial, “pues no se ha logrado llevar a la práctica el famoso axioma de que el ministerio público es *único e indivisible*; al contrario, quedó constituido por una gran cantidad de funcionarios, teóricamente organizados en forma jerárquica, pero prácticamente desconectados entre sí” (Maier 1996, 418-419, el resaltado corresponde al original); y, por el otro, implicó desde mediados hasta fines del siglo XX, una ampliación del acceso a la magistratura de parte de la ciudadanía que, al mismo tiempo, y por la histórica impronta elitista y aristocrática de las familias que habían ocupado los primeros lugares desde su creación, comenzó a forjar en su mentalidad el valor cultural de que pertenecían a esta casta social, cuya presencia en la justicia había comenzado a desintegrarse hace ya bastante tiempo (Sarrabayrouse 2011, 77; Bergalli 1984, XXIX).

Por último, la tercera etapa que continúa hasta el día de hoy, surge en el marco del resurgimiento democrático latinoamericano de fines de la década del ochenta del siglo pasado. Por aquel entonces, y tras una serie de sangrientas dictaduras vivenciadas en el ámbito latinoamericano, comienzan a aparecer en el plano regional una serie de juristas agrupados en “think tanks” que prometen cambiar los sistemas procesales por modelos de corte acusatorio que no sólo trajeran transparencia a una justicia históricamente consolidada por el oscurantismo y la discrecionalidad, sino que también pudieran brindar un mayor respeto de las garantías de los acusados, consagrando asimismo eficacia en el desarrollo del proceso penal, cuestión completamente olvidada por los mecanismos inquisitivos teorizados en el siglo XIX (Langer 2008). Esta etapa aún inconclusa, se caracteriza por sobre todas las cosas en poner un gran énfasis en el desarrollo del Ministerio Público: así

---

18. Acordada del 10 de septiembre de 1930, titulada: “Acordada sobre reconocimiento del Gobierno Provisional de la Nación”.

entendido, los reformistas que impulsaban el sistema acusatorio consideraban que sólo fomentando el desarrollo de un Ministerio Público autosuficiente, capaz de realizar por sí mismo la persecución penal y encargándose de la investigación propia del juez de instrucción en los antiguos sistemas procesales, podrían transformarse por completo las dinámicas de trabajo antiguas e impulsar las reformas procesales. Es decir que, para los reformistas, el desarrollo del Ministerio Público era el eslabón necesario para llevar adelante su plan piloto de democratización de la justicia en América Latina (Duce 2005, 68-69). En cuanto respecta a la experiencia argentina concretamente, lo cierto es que este tipo de reformas sobre el Ministerio Público conllevó el impulso necesario en muchos casos para la sanción e implementación de diversos códigos procesales acusatorios en muchas de las provincias del país (Maier 1996, 432-433; Binder 2015, 2) y, a nivel nacional, gestó la reforma sobre la ley orgánica de dicho ente<sup>19</sup>.

Lo cierto, sin embargo, es que a pesar de las reformas impulsadas por estos think tanks en las últimas décadas, el Ministerio Público ya contaba con una fuerte impronta judicial gestada a lo largo de todo un siglo de trabajo en conjunto. Esta impronta era visualizable en los diseños organizacionales de cada Ministerio Público del país, y en la autopercepción de los funcionarios que debían operar a diario en estos ámbitos de trabajo. Con lo cual, las reformas acusatorias y del Ministerio Público en su totalidad, tuvieron en algunos casos grandes impactos en esta modalidad de trabajo que permitió una modificación de la mentalidad de los operadores, mientras que en otros casos permanecieron reacios al cambio y continuaron con sus modalidades arcaicas e individualistas de trabajo, impactando de manera negativa en el nivel de punitivismo en la sociedad (Barreneche 2001, 169-170).

Ahora bien, ¿qué diseños perduraron en las modalidades de trabajo e impactaron a nivel cultural en la mentalidad de los operadores? Consideramos respecto de ello que si bien existen múltiples variables a evaluar de cara a un estudio del comportamiento de un Ministerio Público, si quisiéramos reflexionar sobre el impacto cultural de una modalidad de trabajo independientemente del código procesal adoptado en esa jurisdicción, dos cuestiones son centrales para nuestro estudio: a) *el tipo de estructura organizacional del Ministerio Público en cuestión*, es decir, cómo dicho ente distribuye las tareas de persecución penal en sus funcionarios, y b) *las herramientas de gestión de casos que ingresan a una fiscalía*, que corresponden al funcionamiento interno y las dinámicas de trabajo de las unidades que llevan adelante la persecución penal de los delitos. Respecto de estas dos variables en particular, consideramos que los diseños que perduraron y permitieron un avance cultural “inquisitivo” sobre la mentalidad de los funcionarios, tienen que ver con su independencia y autonomía sobre el propio Ministerio Público y sobre la ciudadanía en general: en cuanto al tipo de estructura organizacional, es común que los Ministerios Públicos del país dividieran las tareas de persecución penal de manera “refleja” al poder judicial, estableciendo distintos fiscales para las diversas etapas del proceso (investigación, juicio y apelación), dificultando un control sobre las decisiones tomadas por

---

19. Ley 27.148 sancionada y promulgada en junio de 2015.

estos, y que en cuanto a las herramientas de gestión de casos, organizaran las tareas de persecución penal según se organiza un juzgado penal, es decir, mediante una pequeña unidad de trabajo o “celda”, con una mesa de entradas, un funcionario distinto para cada tarea burocrática a realizar en la dependencia, y un organigrama vertical de tareas en el lugar, que culmina con el fiscal a cargo de la dependencia como máxima autoridad del ámbito de trabajo, independientemente de las directivas generales que pudieran llegar de las cúpulas centrales del Ministerio Público. De hecho, según puede extraerse de un relevamiento preliminar del INECIP (2019) próximo a publicarse sobre el estado de situación de los Ministerios Públicos<sup>20</sup>, en Argentina tan sólo un 26% de las jurisdicciones establecen un mismo fiscal para las diversas etapas del proceso, mientras que un 69% establece como herramientas de gestión de casos pequeñas fiscalías independientes o “celdas” en réplica a la modalidad de trabajo de un juzgado.

Estos datos resultan alarmantes en la actualidad dado que ambos diseños institucionales parten de la misma premisa: autonomía de los funcionarios en todos los aspectos de su trabajo. En cuanto a las estructuras organizacionales que establecen diversos fiscales siguiendo el criterio judicial de independencia de los funcionarios, se parte de la idea errónea de que el fiscal, en lugar de seguir lineamientos político-criminales trazados por la institución, debe realizar sus tareas según la idea de competencia, ligada al principio de juez natural, creando de manera innecesaria divisiones entre fiscales (de primera, segunda instancia) según la etapa del proceso (Binder 1997, 169). Pero el impacto que nos interesa a los fines de este trabajo, es la visión político-criminal que adquieren los fiscales al organizarse de esta manera. Ya que esta división, por un lado, imposibilita una persecución vertical y coherente de los delitos relevantes, donde los fiscales deban rendir cuentas de su trabajo a las cúpulas centrales del Ministerio Público y se sigan criterios centrados en destinar los recursos de la persecución sobre los delitos que producen un alto impacto social (Rodríguez 2009; Duce 2005), “[e]llo provoca no solo un dispendio de trabajo sino que exista una mirada burocrática y segmentada del caso, donde ya no solo no se lo piensa dentro de un programa de persecución penal sino que, incluso, ni siquiera se lo piensa como una unidad en sí mismo” (Binder 2014, 478) y, por el otro, se genera una desconexión absoluta de la rendición de cuentas sobre la persecución penal tanto para las víctimas como para los acusados, dado que cada fiscal sigue un criterio subjetivo y distinto a la hora de gestionar la causa, conllevando a un gran daño social sobre las vidas de las personas involucradas en el caso. Al respecto Duce es categórico sobre el tema:

“En varios de estos casos ocurre que los fiscales de juicio no se sienten vinculados con las decisiones de los fiscales de las etapas preliminares, por lo que al ir a juicio oral solicitan la absolución del caso. Si bien se trata de situaciones que en un caso concreto pueden ser razonables, sistémicamente parecieran ser impresentables. Una institución que ha llevado adelante la persecución penal por meses o años, con eventuales restricciones a los derechos de los imputados, y luego masivamente no se

---

20. Advertimos, desde ya, que al ser un informe preliminar dichos datos pueden cambiar levemente de cara a su publicación final.

hace cargo de esas decisiones, no pareciera tener una justificación pública medianamente clara” (2005, 75, n. 33).

Por otra parte y vinculado con esta misma idea de la autonomía, el segundo complemento necesario para el desarrollo de estas prácticas dañinas y en muchos casos punitivas tiene que ver con la implantación de pequeñas unidades o “celdas” de trabajo en cada fiscalía, donde se replica de manera casi exacta la modalidad de trabajo de un juzgado. Replicar la organización de un juzgado trae consigo toda una serie de implicancias en términos culturales que parten de su dinámica vertical: “con su mesa de entradas de papeles, su distribución entre empleados organizados jerárquicamente, con un secretario que ‘da fe’ de los actos del fiscal, con libros de registros o sistemas informáticos que simulan ser esos mismos libros, con la visión de trámites y pasos cansinos propia de los juzgados. En ese modelo no existe trabajo en equipo entre fiscales sino que muchas veces tampoco lo existe dentro de una misma fiscalía” (Binder 2014, 478). Así entendido, los empleados de la dependencia deben congraciarse con el magistrado titular de la misma con los fines de perdurar en su cargo y poder hacer “carrera”, sus sueldos y beneficios son percibidos como una identidad y un estatus social más allá de una simple labor como funcionario público (el famoso estatus “judicial”), y se gesta toda una dinámica de información “secreta”, que sólo será accesible de la mesa de entradas para adentro de la dependencia, y dependiendo de la jerarquía de los funcionarios de la misma, será la cantidad de información a la cual tendrán acceso, según las disposiciones del magistrado a cargo de la unidad (Gutiérrez 2013, 49-54). Por todo ello, el cargo que se posea no será visto con fines de una labor pública, sino que los funcionarios que trabajen allí lo verán como una simple transición hacia cargos de mayor jerarquía, dado que “lo importante [...] ya no es ser un judicial, sino el cargo al que se aspira y el cargo que se consigue en el mundo judicial. La nueva forma de vivir la carrera judicial supone la aspiración del ascenso permanente. El nuevo cargo superior siempre es celebrado y reconocido, y por oposición, el no ascenso es entendido como una privación, como un castigo o un relegamiento” (Gutiérrez 2013, 55). En cuanto a sus implicancias respecto del “afuera”, este tipo de lógicas de trabajo secretas y discrecionales respecto de la información que manejan y las causas que procesan, fomentan una cultura reacia a la rendición de cuentas para con la ciudadanía, ya que “[l]a autonomía, lejos de representar mayores niveles de control y responsabilidad por parte de los Ministerios Públicos, ha sido entendida como un estatuto jurídico de protección frente a ellas” (Duce 2005, 76). En sintonía con ello, es dable mencionar que mediante este tipo de lógicas de carrera judicial también se fomenta una falta de atención de las necesidades de las víctimas, y una resistencia a los cambios estructurales de modernización y gestión (Binder 2014, 478).

Con estas dos variables hemos delineado lo que en la introducción denominamos como el “fenómeno inquisitivo”: una serie de diseños institucionales que mediante lógicas y dialécticas de autonomía, impactan en términos culturales sobre la mentalidad de los operadores de la justicia que conforman el Estado Penal y deben dirigir y desplegar la política criminal del Estado (Binder 2003). Pero por supuesto lo que nos falta explicar y

unir con estas implicancias del fenómeno inquisitivo, es su impacto en términos de punitivismo, dado que, más allá del esbozo de posibles faltas de publicidad de sus actos y de rendición de cuentas para las víctimas y los acusados, no hemos explicado en mayor profundidad qué implicancias tienen estos diseños y mentalidades de los funcionarios en el despliegue de la política penal. Al respecto creo que nos sirve como ejemplo ilustrativo el diseño institucional del Ministerio Público a nivel federal. En dicho diseño se establecen como herramienta de gestión de los casos que ingresan, las fiscalías “celdas” o pequeñas unidades que replican la modalidad de trabajo de un juzgado, y se dividen a los fiscales según la etapa del proceso en la cual intervengan. Las implicancias en términos de “datos duros” sobre estas modalidades de trabajo son más que ilustrativas: por un lado, la falta de una dirección coherente y verticalista de planes político-criminales y metas de trabajo que deban cumplir los fiscales cada determinada cantidad de tiempo, sumado a la falta de control de los magistrados por sobre la policía o la creación de una policía judicial o de investigaciones (Eilbaum 2008), deriva en que los fiscales no sólo no tienen control de los casos que ingresan a su fiscalía, sino que asimismo deben preocuparse por resolver estos casos que reciben a diario, en lugar de planificar de manera estratégica hacia dónde dirigir la política penal (Bergalli 1984, XLIV). Los resultados en este punto no pueden ser otros que una selectividad policial de los delitos observados en el espacio público, dejando de lado los delitos del ámbito privado que mayor daño social pueden producir<sup>21</sup>.

Pero ello sin duda no es un problema para los funcionarios a cargo de la persecución penal, dado que por la percepción cultural que se forja en los mismos producto de este diseño reflejo, las problemáticas sociales no son de interés para los mismos, ni tampoco se crea una conciencia sobre la necesidad de directivas generales en torno a una persecución inteligente de los delitos, ya que los fiscales “son independientes”. Así, se producen informes anuales de gestión del Ministerio Público con alrededor de 1.000 páginas relatando las problemáticas de trabajo de cada unidad o fiscalía celda, con historias dispares y poco coherentes sobre las metas político-criminales que pueda tener la institución, y con información poco relevante de cara a la identificación de patrones delictuales en determinadas zonas o sobre el accionar de la policía sobre ciertos delitos. Por el contrario, los fiscales y sus funcionarios dependientes en su unidad de trabajo envían modelos de respuestas reclamando más presupuesto para poder contratar más personal por estar cansados de tanto trabajo, solicitando cartuchos de tinta de repuesto para poder imprimir más documentos de las causas en trámite, y quejándose de la atención que tenga la Procuración General sobre otras dependencias por encima de ellos cuando lo creen necesario<sup>22</sup>.

---

21. A modo de ejemplo, según se extrae de los datos que arroja el Informe anual de Gestión 2014 del Ministerio Público Fiscal de la Nación Argentina, de las causas iniciadas por delitos contra la propiedad, se observa que existen 84.248 causas iniciadas por robo (en total por todas sus variantes) y tan solo 11 causas por defraudación en fondos comunes de inversión, leasing y títulos fiduciarios (PGN 2014a, 896-898)

22. Así, por ejemplo, según surge del Informe Anual de gestión 2017 del Ministerio Público Fiscal de la Nación Argentina, se observan fiscales que reclaman mayor atención de parte de la procuración general en cierto modo de reproche: “La otra problemática es la falta de insumos en las dependencias. Comenzó faltando toner en las impresoras y el problema se fue agravando con la salida de funcionamiento de algunas impresoras. Hoy en la fiscalía del suscripto se encuentran en funcionamiento solamente tres impresoras para

Con todo, a lo largo de la historia de más de un siglo el Ministerio Público en Argentina supo organizarse de manera que refleja a su “primo hermano”, el poder judicial, diagramando modalidades y lógicas de trabajo autónomas bajo cualquier aspecto posible: tanto de las cúpulas generales de la Procuración General como de la ciudadanía en general, y de las víctimas y los acusados en particular. Esta autonomía vino acompañada de un fuerte componente cultural sobre el estatus de pertenencia en el cargo, el ser “judicial”, que aleja al empleado de las verdaderas metas que pueda tener un cargo público, y lo posiciona en una competencia de carrera por el valor social que le otorga cada uno de los escalafones dentro de su dependencia laboral. Es por esto que el “fenómeno inquisitivo” (diseño institucional e impacto cultural) en la Argentina no teorizó una política penal más racional y contenedora de la violencia, ya que la autonomía fue utilizada históricamente como una forma de resguardo económica y social ante las encrucijadas políticas que atravesara la población; la meta de los operadores del Estado Penal no era aislarse de las presiones democráticas para poder controlar la violencia del Estado y desplegarla de manera más racional, sino que buscaban aislarse para resguardar su estatus social, independientemente de las condiciones en las cuales se ejerciera el poder punitivo en el país.

Por todo ello sostenemos a contramano de lo que teorizan criminólogos anglosajones como David Garland y tal como adelantamos en la introducción, que en Argentina, la mayor autonomía de los agentes del Estado Penal no implica una política criminal menos punitiva o racional, dado que producto de su desinterés en el manejo de la misma, la política penal termina orientada de todos modos por movimientos demagógicos y por la violencia policial de turno, donde se dedican miles de recursos al año en iniciar persecuciones penales por delitos menores, pero no se investigan defraudaciones ni delitos de “cuello blanco” o del crimen corporativo<sup>23</sup>.

### **III. ¿Qué Ministerio Público Fiscal? Algunas reflexiones sobre los cambios a implementar**

A la hora de hablar y trazar algunos lineamientos generales sobre un Ministerio Público en clave “acusatorio”, que pueda enmendar las falencias de la “autonomía” reseñadas en el apartado previo, debemos encuadrar las reformas necesarias nuevamente en un contexto

---

la totalidad del plantel. Esto, inevitablemente, de no resolverse, llevará en un breve lapso de tiempo a tener que suspender las actividades por la falta de insumos. Se invirtió mucho dinero en la puesta en funcionamiento de distintas Procuradurías y en nombramiento de personal en la Procuración General de la Nación y se ha olvidado que quienes a diario trabajamos con las causas y su instrucción, somos las fiscalías en lo Criminal y Correccional -ex de Instrucción y Correccionales ya que las Procuradurías y Unidades Fiscales dotadas de gran cantidad de gente, no nos sirven para liberar un poco la cantidad de trabajo que tenemos” (PGN 2017, 589), y por otra parte se observan fiscales que cuando deben responder en torno a la noción de directivas generales, contestan: “[E]ntiendo que los fiscales debemos actuar con independencia y libertad en nuestros criterios en cada caso en concreto” (PGN 2017, 593)

23. Nos remitimos al respecto a las notas al pie de la página anterior con los datos que surgen de los informes sobre el tema.

histórico. Tal como dijimos en el apartado anterior, las reformas procesales e institucionales que comienzan a hacer énfasis en el Ministerio Público, surgen en la década de los 80' bajo la teorización de una serie de Think Tanks locales, cuyas ideas prometían mantener el doble compromiso del respeto de las garantías en el proceso penal sumado a la eficacia del sistema en cuanto a persecución y economización de recursos (Langer 2008).

Pero fue recién en los últimos años cuando en América Latina comenzó a concebirse no sólo al Ministerio Público como el encargado de llevar la política criminal del Estado, sino también de reposicionar a esta última, como una política pública, dado que una política pública es, a fin de cuentas “*una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)*” (Subirats et al. 2008, 36, el resaltado corresponde al original). El ejercicio del poder penal sería así una política pública dado que se lo utilizaría con el fin de modificar un problema originado por la conducta de ciertos actores (los delincuentes) en beneficio de otros (las víctimas). Esta transformación de la concepción de la política criminal hacia su deriva a la política pública ha sido denominada por la criminología latinoamericana como el auge de una “*política criminal aplicada*”: así entendido, la política criminal ya no será simplemente manejada por los juristas o los criminólogos, por el contrario, se produce el surgimiento de una nueva serie de expertos en administración de gobierno y políticas públicas, encargados de evaluar el ejercicio del poder penal, monitorearlo, producir informes y analizar su rendimiento. Estos expertos asimismo, surgen con el apoyo de estos think tanks locales y cuentan, en muchos de los casos, con el financiamiento y el beneplácito de los países centrales de la misma forma que lo han hecho previamente con las primeras reformas procesales en la década del 80' (González Guarda 2017a, 202-208).

En Argentina particularmente, este auge de la política criminal como una política pública ha sido encuadrado por Binder en el marco de una política macro de “gestión de la conflictividad” (2010; 2011; 2018). La gestión de la conflictividad sería la política pública matriz de un Estado, cuya finalidad sería utilizar diversos recursos para desarticular potenciales conflictos antagónicos entre partes enfrentadas y donde existe la posibilidad de que una de las partes domine a la otra con violencia bajo la lógica del más fuerte, evitando así que los problemas de los individuos sean resueltos de maneras intolerantes para la vida en común bajo una sociedad democrática. Asimismo, dentro de los recursos que tendría esta política pública macro de gestión del conflicto, la política criminal se encontraría como su última herramienta a utilizar, dado que implicaría recurrir a la violencia para poner orden y resolver conflictos violentos.

Fue así entonces, cuando se comenzó a teorizar en el Ministerio Público las reformas necesarias para su transformación bajo una lógica “acusatoria”. Lo que se requería ahora,

era no sólo que el Ministerio Público fuera el encargado de llevar adelante la política criminal del Estado (y por ende, que sus funcionarios fueran los operadores del Estado Penal), sino que asimismo éste fuera capaz de cambiar sus dinámicas internas de trabajo, adoptara nuevos modelos organizativos y reemplazara al arcaico e histórico funcionario judicial por una serie de nuevos expertos, capaces de utilizar nuevas herramientas de monitoreo y gestión para evaluar el correcto uso y despliegue de la política penal, dando lugar a lo que Binder denominará como el *análisis político criminal*: una serie de herramientas, marcos teóricos y recursos conceptuales de las políticas públicas y sus análisis que puedan ser trasplantados al campo de la política criminal, para evaluar su desempeño y su correcta utilización (Binder 2011).

Es gracias a esto, que se empieza a concebir un Ministerio Público con la capacidad de realizar una *persecución penal estratégica*, es decir, un Ministerio Público capaz de aplicar una selectividad racional en los casos que persiga, dejando de lado la lógica del caso por caso que puede ingresar en una fiscalía, y estudiando desde múltiples variables los patrones y estructuras de mercados ilícitos para desarticularlos. Se piensa entonces, en la capacidad del Estado Penal para realizar una “selectividad a la inversa”, donde en lugar de desplegar el poder penal sobre sectores vulnerables producto de las detenciones policiales, se pueda utilizar sobre grandes delitos de los sectores de poder mediante unidades inteligentes en este nuevo rol de la institución (Rodríguez 2009, 84-85).

Por otra parte, esta nueva lógica de trabajo interna requiere una serie de rediseños institucionales que van más allá de un único fiscal para las diversas etapas del proceso como se demandó en el apartado previo, en torno a la falta de coherencia en las decisiones de persecución penal sobre los casos que tramitan; se requiere entonces, una dirección vertical de los lineamientos político criminales trazados por la institución gracias a estas nuevas unidades de análisis, y un programa de rendición de cuentas periódico de los fiscales sobre los éxitos del plan implementado en los casos que estos manejan, tal como ya se ha reclamado en otras experiencias comparadas como puede ser el caso de Guatemala (Rodríguez 2009, 89).

Asimismo y en sintonía, esta nueva dinámica de persecución coordinada e inteligente exige una profunda reorganización de recursos en el propio trabajo de los fiscales, lo que en última instancia los obliga a modificar sus valores culturales internos. En primer lugar, la eliminación de las pequeñas unidades de trabajo de las fiscalías o “celdas” por su unificación con otros despachos bajo lógicas de economías de escala y trabajo en coordinación (tanto entre los mismos miembros de esa dependencia como de las cúpulas centrales que diseñan el plan estratégico de persecución penal), elimina la idea verticalista que regía bajo la impronta judicial reseñada en el apartado previo, donde cada magistrado a cargo de la unidad dirigía la información que se manejaba, tomaba las decisiones trascendentales del lugar e implicaba que sus funcionarios dependientes debieran congraciarse con éste para hacer “carrera” en el lugar: por el contrario, se promueve una forma de trabajo donde se cambia la visión “atomizada” y arcaica de gestionar los casos,

por una perspectiva macro entendiendo que su tarea es parte de una estructura de sistemas mayor y ajena al funcionamiento judicial (CEJA 2012, 46-47). En segundo lugar, esta nueva organización planificada y coordinada, donde la rendición de cuentas de las metas propuestas sea la regla misma, por un lado requiere y exige de los fiscales una actitud “proactiva” de su trabajo, donde el aparato del poder penal deje de iniciarse una vez que la denuncia sobre el delito llegue a conocimiento de la fiscalía, tal como ocurre hoy producto en la gran mayoría de los casos de la selectividad policial en los delitos menores del espacio público, pudiendo actuar antes con los datos necesarios para hacerlo, gracias a estas nuevas unidades de análisis inteligentes sobre los delitos complejos (Rodríguez 2009, 87). Por último, este enfoque estratégico de los casos y su rendición de cuentas, obliga a los fiscales a economizar los recursos en cuanto a los delitos a perseguir, con lo cual deberán utilizar principios como el de oportunidad para buscar salidas alternativas a los crímenes menores, y reservando así el despliegue de la política criminal sólo para los casos de mayor trascendencia y daño social (Rodríguez 2009, 88-89; Marchisio 2006).

Es con todos estos lineamientos a grandes rasgos, que podría removerse el “fenómeno inquisitivo” en el Estado Penal Argentino y reemplazarse por un modelo de Ministerio Público que nosotros hemos denominado como “acusatorio”. Lo *acusatorio* en contraposición con lo *inquisitivo*, implica repensar cuestiones esenciales que giran en torno a la visión de la autonomía de sus funcionarios y el rol posible de un fiscal en la democracia tal como reseñamos en la introducción. Por un lado, vimos en el apartado anterior que los diseños institucionales reflejos a lo “judicial” en el Ministerio Público fueron pensados con la diagramación de una autonomía bastante perversa<sup>24</sup>: en lugar de pensarse como un mecanismo de independencia en la administración de justicia que permitiera ejercer un control racional ante cualquier tiranía o presión demagógica, esta autonomía fue diseñada como un refugio y cristalización del status social del establishment local en el país, que luego fomentó una cultura de pertenencia en el cargo de parte de los funcionarios que comenzaron a desempeñar sus tareas durante la segunda mitad del siglo XX. Con todo ello, es evidente que un giro “humanista” o mínimamente certero sobre el despliegue del poder penal parece poco probable que pueda producirse desde adentro de estas dependencias. Por el contrario, resulta necesario en la actualidad terminar con esta visión de la independencia absoluta de los fiscales y sus funcionarios a cargo, y poder dirigir la persecución penal desde lógicas racionales y coherentes que tengan una mirada social sobre la problemática del poder punitivo, que tanto parece hacer falta en la Argentina.

Y esta necesidad de una mirada social y humana sobre el despliegue del poder penal asimismo nos obliga a repensar el rol de los fiscales en la democracia. Así como se dijo en la introducción, la lógica liberal instaurada por Garland de operadores del Estado Penal como agentes autónomos se encuentra fuertemente vinculada con una visión legalista, neutra e independiente de los funcionarios respecto de la democracia, casi como si se tratara de un médico observando con lejanía y distancia los síntomas de un paciente

---

24. Usamos el término “perverso”, dado que según se extrae del Diccionario de la Real Academia Española, dicha palabra puede significar algo: “Sumamente malo, que causa daño intencionadamente” o “Que corrompe las costumbres o el orden y estado habitual de las cosas”.

enfermo. Sobre esto consideramos que hoy en día, y no sólo en Argentina sino también en cualquier otra parte del mundo, los fiscales deben comenzar a evaluar sus políticas de persecución bajo lo que Jonathan Simon ha denominado como las “políticas fiscales de la dignidad” (2017, 265-270): una forma de pensar las políticas de persecución penal donde los agentes del Estado Penal evalúen los impactos que tienen sus decisiones en términos de encarcelamiento y daños hacia grupos vulnerables, y puedan tratar con dignidad a las personas que criminalizan. Pero con una lógica de “independencia” y “neutralidad” en las decisiones de los funcionarios, parece poco plausible de lograrse. Es por ello que consideramos necesario repensar el rol del fiscal en la democracia bajo los pilares de una sociedad igualitaria, tal como se manifestó al principio de este trabajo, donde las decisiones sobre la persecución penal puedan ser tomadas en forma plural y abierta, alejada de una decisión unipersonal de un magistrado a cargo de una dependencia o “celda”, y que tenga como miras dar ante la sociedad esta imagen pública de la justicia y la igualdad, demostrando, a través de la persecución de los delitos de los poderosos que históricamente suelen quedar impunes, que todos los ciudadanos son iguales ante la ley.

Lo *acusatorio*, entonces, implica por un lado un reposicionamiento del Estado Penal donde sus agentes conciban su tarea como una “militancia” política en búsqueda de una efectiva justicia social, y que ésta no sea sólo reservada para los thinks tanks activistas de estas reformas (Mira 2011); y por otra parte nos obliga a realizar un ejercicio de “anticriminología” en el estudio del fenómeno delictivo y su persecución, pudiendo abarcar la complejidad de los delitos con altos costos sociales como la criminalidad económica, y sus implicancias en materia de política criminal (Ruggiero 2005; Carrara y Macchione 2016). Un Ministerio Público en clave “acusatoria”, sería así por sobre todas las cosas, una institución realizada en la defensa de una política fiscal de la dignidad y la igualdad<sup>25</sup>.

#### **IV. ¿Reformas funcionales al punitivismo? ¿Política actuarial? Respuesta a los críticos**

Tal como prometimos en la introducción, no podíamos dar por terminado el desarrollo de este trabajo hasta no responder a las críticas realizadas por gran parte de la criminología argentina sobre estas reformas institucionales que llevan el rotulo de lo “acusatorio”. Así, podemos decir que en los últimos años especialmente, autores como Mariano Gutiérrez han producido una serie de artículos profundamente en contra de muchas de estas reformas, tildándolas de “actuariales” (Gutiérrez 2008; 2014a; 2014b; 2016)<sup>26</sup>. El punto que sostiene el autor, es que a

---

25. Parafraseamos a Jonathan Simon en este punto.

26. Tal como se indicó en la nota número 10 páginas más arriba, Mariano Gutiérrez no es el único autor de la criminología argentina que ha realizado críticas a las reformas procesales acusatorias llevadas a cabo en el país, no obstante ello, lo cierto es que muchos otros trabajos producidos en la materia (tales como los de Kostenwein, Sozzo y Ciocchini), se han enfocado en su mayor parte en realizar estudios de campo sobre el comportamiento de los actores tras estas nuevas reformas procesales, y plasmar sus resultados con una lectura crítica del tema. Mariano Gutiérrez, por el contrario, ha receptado en la mayoría de los casos todas estas investigaciones previamente realizadas, para elaborar trabajos netamente teóricos donde se esbozan críticas

fines del siglo XX con la implementación de muchas de estas reformas procesales en el país de la mano de los *think tanks* regionales y con el apoyo de los países centrales, se ha comenzado a producir en la Argentina una metamorfosis en la penalidad y en la administración de justicia que, bajo la doble promesa de “debido proceso” y “eficacia”, dieron lugar a un incremento hiperbólico de las personas privadas de su libertad en prisiones con condena efectiva – traspasando así el estado de las personas detenidas sin condena a condena “firme” – y fomentaron una maquina acelerada del encarcelamiento masivo, “más productiva [...] que el viejo, torpe y lento, sistema inquisitivo” (2008, 12)<sup>27</sup>.

Pero las reformas procesales e institucionales que arribaron en aquella época no sólo se circunscribieron en una mayor criminalización, sino que también obligaron a readaptar la mentalidad de los operadores y de la administración de justicia en general, para que estos trabajaran bajo una lógica “actuarial”: así entendido, bajo la idea de “eficacia” prometida por estos *think tanks* y organismos de la sociedad civil que trajeron las reformas, se esconderían modalidades siniestras propias del neoliberalismo y de la sociedad del riesgo, donde los funcionarios del Ministerio Público se encuentran monitoreados en cuanto su desempeño y productividad respecto de la persecución de casos, y la gestión de los recursos del Estado en cuanto a las detenciones de personas debe ser administrada para garantizar un correcto funcionamiento y cumplimiento de esta misma meta de eficacia.

Como corolario de todo esto, se menciona especialmente de ejemplo el caso de las reformas “acusatorias” llevadas a cabo en la Provincia de Buenos Aires, y especialmente al mecanismo de juicio abreviado como la institución “actuarial” por excelencia, dado que allí sería donde se “negocian riesgos” entre posibles condenas (2008, 10), y se destaca con mayor detalle la noción de eficacia en el proceso penal, conllevando a un aumento de las condenas efectivas de las personas criminalizadas por el aparato estatal y de la población penitenciaria en su totalidad, racionalizando asimismo los costos de la administración de justicia.

En cuanto a esta serie de críticas esbozadas por Gutiérrez en sus diversos trabajos, consideramos que pueden ser contestadas desde dos ángulos distintos: a) *una respuesta procesal institucional*, en cuanto a la identificación de mecanismos específicos como el juicio abreviado; y b) *una respuesta criminológica*, orientada a un estudio de las propuestas de persecución penal inteligente esbozadas en este trabajo, con la finalidad de repensar la noción de lo *actuarial* según las experiencias locales, y de identificar otros mecanismos no estudiados por el autor.

---

sagaces y contundentes a las reformas procesales penales llevadas a cabo en la región. Por todo ello, consideramos que la obra de Mariano Gutiérrez puede servir a los fines de este trabajo como síntesis de la mayor parte de los argumentos de muchos de los criminólogos que han trabajado estas cuestiones (a excepción de Sozzo, que mantiene ciertas reservas sobre estos trabajos que serán mencionadas más adelante). 27. En este sentido, y en cierto modo paradójico, muchas de las expresiones utilizadas por Mariano Gutiérrez al hablar del proceso “acusatorio” en alusión a una detención masiva de personas vulnerables del sistema, resultan similares a las expresiones utilizadas por Alberto Binder en la década del ochenta al referirse al sistema inquisitivo como una “tritadora de carne pobre” con el fin de convencer a los diversos actores sobre la necesidad de una reforma procesal penal en la región (Langer 2008, 30, nota 146).

Respecto del primer punto, debemos mencionar que la denuncia sobre el mecanismo de juicio abreviado no es nueva, y que su preocupación en cuanto a las negociaciones y posibles coerciones que dan un gran poder de criminalización a los fiscales ya han sido esbozadas ampliamente en la bibliografía jurídica, tanto de habla hispana como anglosajona (Langbein 1978; Langer 2001; Dervan 2011; Anitua 2015; Rakoff 2017). Lo que nos interesa remarcar aquí no obstante, son dos cuestiones breves pero centrales sobre dicho mecanismo. En primer lugar y tal como enseña un amplio repertorio de la academia anglosajona, el surgimiento del juicio abreviado tiene una larga historia en la penalidad contemporánea, décadas y siglos previos a las nuevas sociedades del riesgo y del neoliberalismo (Langbein 1978; Alschuler 1979), esto quiere decir que su creación no tiene lugar en el marco de esta nueva concepción de la eficacia en la persecución o eficiencia en el proceso<sup>28</sup> y, de hecho, son los propios criminólogos Feeley y Simon, pioneros en el actuarialismo penal con su famoso trabajo de “La nueva penología”, quienes manifiestan expresamente que bajo la nueva lógica actuarial que comienza a evidenciarse en los trasfondos penales, los mecanismos como la suspensión del proceso a prueba y la libertad condicional son los que mayor preponderancia tienen en el manejo y gestión de riesgos, atento a que se diagraman nuevas instituciones de monitoreo de los sujetos “peligrosos”, y se decide en base a ello a quién se le otorgará el beneficio y a quién no; asimismo, nos dicen los autores que estas negociaciones sobre la revocación del proceso a prueba, bajo una lógica actuarial, han comenzado a reemplazar progresivamente a las negociaciones del juicio abreviado como modalidad de criminalización (Feeley y Simon 1992, 460-461). Con esto queremos dejar en claro que si tuviéramos que identificar un mecanismo propio del “actuarialismo penal” realmente existente, pareciera ser que en la actualidad el juicio abreviado no encuadraría en los estándares de la eficacia y manejo de riesgos. Desafortunadamente, la traducción al español del trabajo de Feeley y Simon ha suprimido esta mención del juicio abreviado en su contenido, dando lugar a esta clase de equívocos y lagunas históricas que, probablemente, se hayan arrastrado en las críticas de Gutiérrez en este punto<sup>29</sup>.

En segundo lugar y en torno a la denuncia de la reforma procesal y de este mecanismo en particular como “garantista” en lo formal pero más punitivo en la práctica, dando lugar a una

---

28. En Argentina particularmente, hay rastros históricos que demuestran que durante el siglo XIX – y a pesar del sistema inquisitivo imperante en aquella época – existieron en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires juzgados destinados a celebrar “juicios abreviados” para delitos menores: como ejemplo puede mencionarse en 1857 la creación de un Juzgado Correccional de Policía destinado a celebrar procedimientos verbales abreviados, con la asistencia de una instancia letrada para los casos (Fasano 2011, 7), y también, los fallos judiciales de aquel entonces, al mencionar reclamos de defensores y fiscales sobre la vulneración de garantías en juicios verbales abreviados durante la década de 1820-1830 (Barreneche 2001, 131).

29. Así, el artículo original de Feeley y Simon expresa lo siguiente: “Las violaciones a los sistemas de probation [suspensión del proceso a prueba] y parole [libertad condicional] constituyen en este momento una fuente importante de encarcelamientos, y las negociaciones en torno a la revocación de la probation reemplazan progresivamente al *plea bargaining* [procedimiento abreviado] como modalidad de disposición” (1992, 460, el resaltado nos pertenece). Mientras que la traducción al español lo redacta de la siguiente forma: “Las violaciones a los sistemas de probation y parole constituyen en este momento una fuente importante de encarcelamientos, y las negociaciones en torno a la revocación de la probation reemplazan progresivamente a *las acusaciones* como modalidad de disposición” (1995, 45, el resaltado nos pertenece). Sin dudas, hay una gran diferencia entre el mecanismo de juicio abreviado y una simple acusación de un fiscal.

“maquina acelerada de criminalización”, debemos mencionar que gran parte de estos argumentos ya fueron formulados en su debido momento por las propias ONGS que critica el autor: ya hace alrededor de trece años, fueron estos mismos organismos de la sociedad civil quienes advirtieron a las autoridades de la provincia de Buenos Aires la problemática de un modelo dedicado exclusivamente a la atención de casos de flagrancia, y cómo a largo plazo dicha práctica podría derivar en una impunidad sistemática de casos complejos y en una detención masiva de individuos por delitos menores en la vía pública (INECIP – CEJA 2006, 65). No obstante lo anterior, se ha evidenciado y se encuentra ampliamente documentado que el modelo de descentralización de fiscalías en la provincia de Buenos Aires y el único y a su vez paupérrimo desarrollo del sistema de flagrancia como bastión de lo “acusatorio” en dicha jurisdicción, responde por sobre todas las cosas a los intereses oportunistas de los políticos del lugar que aprobaron las reformas. De hecho, la intención de las modificaciones hechas al sistema procesal y su desatención de las advertencias de los organismos de la sociedad civil ha respondido en su mayoría a medidas demagógicas electorales, que buscaban brindar ante la imagen pública la noción de un combate rápido y eficaz contra los delitos que aquejan a diario a los ciudadanos en la vía pública (Costantino 2015, 336-337). Con esto queremos dejar en claro que las reformas actualmente existentes en casos tan notorios como la jurisdicción que menciona el autor para realizar su crítica a las reformas procesales traídas por estos *think tanks* regionales, responden a una política propia del gobierno a través del delito (Simon 2012), captando la atención mediática necesaria para los funcionarios de turno en su carrera en el poder legislativo o ejecutivo, pero que bajo ningún punto de vista refleja el modelo “acusatorio” de una política fiscal de la dignidad e igualdad defendida en este trabajo, ni en las propuestas o intenciones originales de los organismos de la sociedad civil que menciona Gutiérrez<sup>30</sup>.

Pero incluso si tuviéramos que revisar estas denuncias sobre el sistema procesal acusatorio en general, y el juicio abreviado en particular como fuente del encarcelamiento con condena masivo desde un punto de vista empírico, también se presentan problemas al respecto. Sin dudas, la complejidad que presenta el caso de la Provincia de Buenos Aires, tanto por los actores que han intervenido en estas reformas como por la inmensa cantidad de personas privadas de su libertad, demuestran que su estudio requiere de un abordaje interdisciplinario que no puede ser tomado a la ligera. Pero aún así, los datos “duros” y la inmensa producción de trabajos de campo realizados al respecto, parecerían demostrar que la hipótesis de Gutiérrez sobre el hecho de que las reformas procesales acusatorias aumentan *per se* y de manera acelerada el traspaso de la cantidad de personas privadas de su libertad sin condena a condena efectiva y con ello la cantidad total de la población penitenciaria, estaría en lo cierto (Kostenwein 2012; 2014; 2018a; 2018b; 2019; Ciocchini 2012; 2013b; 2017; Schiappa Pietra 2011). E incluso si tomamos los datos oficiales del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP 2017) – que sin embargo no incluyen la cantidad de personas privadas de su libertad en establecimientos policiales –, veremos que en la Provincia de Buenos Aires desde el año 2005, cuando es implementado el sistema de flagrancia como

---

30. Incluso, algunas entrevistas realizadas a los operadores judiciales en la Provincia de Buenos Aires tras estas reformas, relatan la percepción del uso mediático que se le dio al mecanismo de flagrancia por parte de la casta política de la localidad (Kostenwein 2018a, 25).

“última fase” de la serie de reformas acusatorias llevadas a cabo en dicha jurisdicción (Kostenwein 2018a; Ciocchini 2017) hasta el año 2017, la cantidad de personas privadas de su libertad con condena efectiva pasa de representar un 17.2% de la población penitenciaria total, a un 54.06% del total.

Estos datos parecerían darle la razón respecto de sus afirmaciones, el problema no obstante tiene que ver con algo relativamente obvio de estas mismas denuncias: tanto los trabajos de campo como los realizados por Ezequiel Kostenwein, Pablo Ciocchini o las reformulaciones teóricas de Mariano Gutiérrez, parten de un estudio limitado a dicha jurisdicción para arribar a una conclusión unívoca, que es que el sistema procesal acusatorio, sin importar donde éste se encuentre o sea implantado, producirá los mismos efectos. Y aquí es donde nos interesa retomar nuestro argumento esbozado previamente del caso de la Provincia de Buenos Aires como un caso “especial”, con sus características propias y una finalidad del encarcelamiento masivo netamente para uso político y mediático. Si observamos otras jurisdicciones de Argentina donde el acusatorio se implantó hace algunos años, veremos que los datos comienzan a variar. Así por ejemplo, si tomamos el caso de la Provincia de Santa Fe cuyo sistema acusatorio comenzó a funcionar en el año 2014, gracias a los datos que nos brinda el informe de gestión 2017-2018 del Fiscal General del Ministerio Público de la Acusación (MPA 2018), hay una cantidad de datos un tanto dispares al respecto. Por un lado, se observa que la cantidad de juicios abreviados fue aumentando de manera hiperbólica año tras año hasta llegar a cierto punto de estabilidad en el último año. En 2015 la cantidad fue un 131,1% superior a la de 2014, mientras que en el 2016 el crecimiento interanual fue de 46,6% y en 2017 fue de 17,2% (MPA 2018, 44). Y del mismo modo, desde la implementación del nuevo sistema acusatorio y del aumento en la cantidad de juicios abreviados realizados, el total de la población penitenciaria ha aumentado desde el año 2014 – año de su implementación – hasta el 2017 en un 19,3%, llegando al número más alto de personas privadas de su libertad en los últimos siete años (tomando el dato de los cuatro años anteriores a la implementación del nuevo sistema procesal penal).

Pero a la hora de analizar de manera más exhaustiva la proporción entre personas con y sin condena privadas de su libertad en estos últimos años donde el uso del juicio abreviado ha aumentado exponencialmente en la Provincia de Santa Fe, veremos que la idea de una correlación entre la implantación de un sistema acusatorio y el traspaso acelerado de la población penitenciaria de presos sin condena a condena efectiva, comienza a desmoronarse. De hecho, es posible observar que la cantidad de personas privadas de su libertad sin condena ha pasado, de 2026 personas en el año 2014, a 2254 en el año 2017, una cifra superior incluso a la cantidad de personas detenidas dos años antes de la implementación del nuevo sistema procesal penal, donde esta cifra ya representaba por aquel entonces casi un 50% del total de la población penitenciaria (MPA 2018, 47-48), tal como se observa en el gráfico 1 presente más abajo.



Gráfico 1

Fuente: Informe de gestión del Fiscal General del Ministerio Público de la Acusación de Santa Fe 2017-2018

Algo más notorio aún puede encontrarse en el caso de la Provincia de Chubut, cuya implementación del sistema acusatorio data del año 2010. Según información del Sistema Nacional de Estadísticas Sobre Ejecución de la Pena (SNEEP 2017) – que no obstante no incluye la cantidad de personas detenidas sin condena en establecimientos policiales –, la cantidad de personas privadas de su libertad sin una condena efectiva ha crecido en los años posteriores a la implementación del sistema acusatorio a niveles exponenciales, pasando de representar en el año 2010 un 32,8% de la población penitenciaria total, a un 58% en los dos años siguientes a su puesta en marcha, superando incluso a la cantidad de personas detenidas con condena, como bien se refleja en el gráfico 2<sup>31</sup>.



Gráfico 2

31. Aquí, al igual que en los gráficos elaborados para el caso de Santa Fe, se tomó como datos los cuatro años anteriores y posteriores a la implementación del nuevo sistema procesal, según el arco temporal de cada jurisdicción, para poder realizar un balance lo más ecuánime posible.

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP 2006-2014)

Estos datos parecerían demostrar, en principio, que la tesis planteada por Mariano Gutiérrez con relación a que el sistema procesal penal acusatorio aumenta *per se* la cantidad de presos con condena por sobre las personas privadas de su libertad sin una condena efectiva no se cumpliría en la realidad, o al menos no en todas las jurisdicciones necesariamente. Y respecto al aumento evidente de la población penitenciaria total observado en todas las jurisdicciones analizadas, también es algo que podría ser puesto en tela de juicio si tuviéramos que vincularlo exclusivamente a un sistema procesal penal bajo un efecto causa-consecuencia, ya que, en otras jurisdicciones como puede ser el sistema de justicia penal federal de la Argentina – que se encuentra regido hasta la actualidad por un sistema procesal “inquisitivo” y la importación del mecanismo de flagrancia data de tan sólo tres años–, el aumento de la población penitenciaria total también ha sido masivo e hiperbólico en los últimos diez años<sup>32</sup>, con lo cual, pareciera que el fenómeno del encarcelamiento masivo responde a causas sociales y políticas mucho más complejas que un sistema procesal penal. De hecho, autores como Sozzo & Somaglia (2017, 22-24; 2018) ya han mencionado hace varios años explícitamente el hecho de que los datos empíricos no demuestran necesariamente que el acusatorio aumente la cantidad de condenas efectivas o reduzca la cantidad de presos sin condena en todos los casos, dado que cada jurisdicción argentina se encontraría revelando datos dispares sobre el tema. Asimismo, también han reclamado mayor evidencia empírica respecto de las afirmaciones de Mariano Gutiérrez sobre el sistema procesal acusatorio como el causante del aumento exponencial de la población penitenciaria en la región (2017, 39 n. 19), atento a la falta evidente de datos e investigaciones al respecto<sup>33</sup>.

Ahora bien, más allá de la falta de información existente respecto de las causas concretas que motivaron el aumento de la población penitenciaria en la región, debemos preguntarnos, ¿cómo es posible que luego de la implementación del sistema acusatorio en algunas jurisdicciones de Argentina la cantidad de presos sin condena haya aumentado? Si bien no hay una respuesta unívoca al respecto, podemos deducir, entre otras cuestiones, ciertos argumentos a través de las entrevistas realizadas a los propios operadores judiciales sobre su trabajo una vez implementado el nuevo sistema procesal penal. Así entendido, algunos estudios empíricos realizados en la Provincia de Buenos Aires demostrarían que una de las posibles causas de que la cantidad de presos sin condena no disminuyera, se debe a que los operadores judiciales mantuvieron, luego de las reformas procesales, criterios clasistas y racistas en sus decisiones de política criminal basados en nociones de “peligrosidad” de los

---

32. Así, según datos oficiales del SNEEP (2017), la población penitenciaria total en el ámbito federal ha pasado de 9.024 personas en el año 2007, a 11.861 en el 2017, produciéndose así un aumento de un 32% en los últimos diez años.

33. Tal como mencionamos en apartados anteriores, esta falta evidente de datos y trabajos respecto del funcionamiento “puertas adentro” del Estado Penal en la Argentina más allá de jurisdicciones particulares como la Provincia de Buenos Aires o Santa Fe, ha llevado a que la escuela de criminología de la Universidad Nacional del Litoral dirigida por Máximo Sozzo se encuentre organizando en diciembre de este año un encuentro regional con la finalidad de agrupar la mayor cantidad de investigaciones empíricas al respecto.

sujetos acusados de delitos – que provenían de la vieja cultura “inquisitiva” del siglo XIX reseñada en apartados previos –, y con ello se han mantenido proclives a ordenar la prisión preventiva por encima de otras salidas alternativas al proceso penal, aunque la meta original de la instauración del nuevo sistema acusatorio no haya sido esa (Kostenwein 2018a, 34-36; Ciocchini 2013a; 2017). Algo similar ocurre en la Provincia de Santa Fe: tras la implementación del nuevo sistema procesal en el año 2014, las entrevistas realizadas por el Observatorio sobre la Reforma de la Justicia Penal al año siguiente, demuestran que los fiscales continúan pidiendo la prisión preventiva en base a criterios que están fuera del marco de la propia ley basados en estas mismas ideas de peligrosidad, o que mantienen una gran confianza y complicidad en las investigaciones realizadas por la policía, delegando su investigación hacia estos actores cuando el nuevo sistema los obliga a hacer lo contrario (ORJP 2015, 39, 44-45). Con todo, la evidencia empírica pareciera demostrar que muchos de los resultados adversos de las reformas procesales penales en la Argentina<sup>34</sup>, responden a comportamientos culturales “inquisitivos” de los propios funcionarios de la justicia que conservan criterios peligrosistas propios de los siglos XIX y XX a la hora de perseguir penalmente a individuos acusados de delitos, a políticas demagógicas de gobierno a través del delito de los políticos de turno (como puede observarse en la Provincia de Buenos Aires), y a múltiples factores aún no abordados por la criminología local en relación con el aumento exponencial de la cantidad de personas privadas de su libertad en la región.

Por otra parte, y pasando ahora a la segunda respuesta a las críticas del autor, esto es, la respuesta *criminológica*, debemos mencionar tal como venimos sosteniendo a comienzos de este trabajo, que gran parte de las problemáticas en cuanto a la identificación de mecanismos “actuariales” concretos en la Argentina responde al casi exclusivo desarrollo de una *criminología del espacio público*: tras una falta de estudio de lo que ocurre puertas adentro del Estado en la formación del punitivismo por centrar su atención en los fenómenos ocurridos en la vía pública, se ha intentado identificar reformas abstractas en su totalidad, partiendo de definiciones y términos vagos y abstractos como “eficiencia”, “eficacia” y “control”, dificultando aún más la ejemplificación con casos concretos, dado que se referencia un concepto abstracto con reformas igual de abstractas<sup>35</sup>.

Es por ello que debemos preguntarnos, ¿cómo podríamos identificar el *actuarialismo realmente existente* (parafraseando a Brandariz García) en Argentina? Para ello considero que debemos comenzar separando descripciones abstractas de mecanismos actuariales concretos, a los fines de no incurrir en las referencias redundantes que ha producido la criminología argentina hasta ahora. De este modo, podemos decir que a nivel internacional y a los fines de

---

34. En el caso de las personas privadas de su libertad sin condena efectiva, nos referimos en este punto al hecho de que las metas originales de las reformas acusatorias en la región en la década del ochenta respondían a su reducción significativa por tratarse de una cuestión esencial para el fortalecimiento de los derechos humanos en América Latina. El informe de Elías Carranza (1983) sobre “El preso sin condena en América Latina y el Caribe” es un claro ejemplo de este contexto (Langer 2008).

35. Somos conscientes, no obstante ello, que el trabajo de Mariano Gutiérrez se ha preocupado en abarcar en cierta medida el funcionamiento puertas adentro del Estado, a través del estudio del poder judicial. El punto sin embargo, es que a los fines de un estudio del Ministerio Público y de sus posibles políticas “actuariales”, dichos trabajos tienen poco utilidad de cara al planteo realizado en este apartado.

este trabajo particularmente, una primera definición abstracta y genérica del actuarialismo penal es la que brindan Feeley y Simon (1995) en su trabajo de *la nueva penología*. Allí los autores nos dirán que el actuarialismo penal se encuentra caracterizado, entre otras cosas, por a) *un cambio y surgimiento de discursos de riesgo*, b) *objetivos y análisis basados en herramientas de estructuras y teorías de sistemas* y c) *la utilización de técnicas que se enfocan en grupos en lugar de individuos aislados* (Feeley & Simon 1995, 34). Dentro de estos tres grandes cambios nos dicen los autores, se ha evidenciado que lo ‘actuarial’, se encontraría caracterizado por un traspaso de los saberes criminológicos y el surgimiento de nuevos expertos en políticas públicas que desplazan a los sociólogos del castigo tradicionales; estos nuevos expertos en políticas públicas serán los encargados, partiendo de estas nuevas teorías organizativas y estructuras de sistemas, en identificar a los grupos más peligrosos en materia de criminalidad, y poder redirigir y orientar la penalidad hacia estos con el fin de una reducción “tolerable” del delito, pudiendo asimismo reorientar recursos y transformar al sistema penal en una maquinaria más eficaz en cuanto a una lógica de costos y beneficios.

Dicho esto, podemos observar que en la criminología extranjera y especialmente en el ámbito anglosajón, en los últimos años se comenzó a evidenciar dos grandes corrientes de identificación de mecanismos “actuariales” en el mundo. Una de estas corrientes se ha centrado en un estudio de herramientas dedicadas a realizar un profiling racial y de riesgo a la hora de dirigir la persecución penal y el otorgamiento de beneficios como la libertad condicional en personas privadas de su libertad, particularmente centradas en agresores sexuales, traficantes de drogas e individuos provenientes de comunidades afroamericanas (Harcourt 2013; Brandariz García 2014; Feeley 2008), mientras que la otra ha centrado sus críticas y estudios en las herramientas propias del análisis económico del derecho, tales como la teoría de la elección racional, las actividades rutinarias y la prevención situacional del delito como formas de dirigir la política criminal sobre grupos específicos (Matthews 2015; Garland 2005; O’Malley 2004).

El meollo de la cuestión es que ahora nos interesa separar una definición abstracta de lo “actuarial” por sobre las herramientas concretas, no sólo para evitar caer en definiciones redundantes o poco claras como ya hemos observado previamente, sino también para poder evaluar – tal como dijimos párrafos más arriba – cuál es el *actuarialismo penal realmente existente* en la actualidad y, en especial, en la Argentina. Este punto lo sostenemos dado que fue el propio Harcourt (2013), y posteriormente Brandariz García e Iglesias Skulj en la introducción de la obra de dicho autor, quienes observaron que a la hora de poder evaluar realmente instituciones actuariales en la actualidad y en una zona geográfica particular, era necesario remover definiciones preestablecidas sobre el fenómeno, con la finalidad de poder contrastar lo observable con los lineamientos abstractos. Y de la misma forma, consideramos que en el caso argentino, es necesario tomar la definición abstracta de Feeley y Simon delineada hace más de veinte años sobre lo “actuarial”, para luego poder concentrarnos en identificar las instituciones que en el presente operan con estas lógicas, sus diferencias y similitudes, en lugar de tomar por la fuerza todo lo escrito sobre actuarialismo en los últimos años a nivel mundial, e intentar encuadrar dichos mecanismos en nuestra realidad

latinoamericana.

Así entendido y habiendo ya desarrollado a grandes rasgos la definición de estos autores, es necesario comenzar identificando instituciones y mecanismos concretos de lo actuarial en la Argentina, que puedan ser de utilidad para repensar por un lado las críticas de Gutiérrez sobre el fenómeno de lo “acusatorio”, y por el otro para ampliar y repensar el fenómeno actuarial según nuestra realidad local. Sobre el tema podemos decir en primer lugar, que una gran diferencia sobre la definición abstracta de actuarialismo y los mecanismos concretos a implementar la encontramos en el *análisis político criminal* de Binder (2011) teorizado para las reformas “acusatorias” del Estado Penal defendidas en este trabajo. Allí y tal como reseñamos en el apartado anterior, sin dudas encontramos el desarrollo de toda una nueva serie de expertos en políticas públicas, un análisis de grupos y estructuras de mercados bajo lógicas de sistemas que buscan racionalizar el poder punitivo en términos de este mismo análisis de recursos, y un reconocimiento expreso de la imposibilidad de la erradicación de los conflictos en la sociedad y su traspaso a un modelo de “gestión” que pueda transformarlo en algo tolerable; todo esto, y tal como dijimos previamente, se enmarcaba en lo que la criminología latinoamericana había denominado como “política criminal aplicada”, producto del auge de las políticas públicas en el campo de la política criminal con la llegada de los *think tanks* regionales. El punto sin embargo, es que a la hora de comparar este modelo de análisis con los mecanismos estudiados por la criminología extranjera no encontramos grandes coincidencias en general: en ningún momento de la obra de Binder se hace mención de métodos de profiling raciales o basados en lógicas de riesgo, ni tampoco se recurre a métodos propios del análisis económico del derecho para teorizar el direccionamiento de la política penal sobre mercados o grupos delictivos. De hecho, es el propio Binder quien menciona su descreimiento de herramientas como la teoría de la elección racional a la hora de realizar un estudio sobre los mercados delictivos concretos:

“A la Política Criminal le debe interesar, en particular, descubrir las *racionalidades* que producen o están inscriptas en esas regularidades. Aquí por ‘racionalidades’ no entendemos el intento de explicar la conducta de los sujetos por una racionalidad abstracta o por una simple relación de costo-beneficio propia de un tipo de cálculo que no es extendible a todas las relaciones humanas. Sin duda que muchas acciones de individuos se pueden explicar, aunque sea parcialmente, por criterios racionales generales y una Política Criminal “bien informada” no puede subestimar lo que puede lograr de ello. Pero en los distintos campos de conflictos, en particular cuando se trata de conflictos en los que intervienen fuertes niveles emocionales – y la violencia siempre está ligada a sentimientos fuertes, aunque se expresen con la mayor frialdad–, se desarrollan formas de acción que raramente pueden responder a criterios racionales tan claros para cualquier persona. [...] Con esto, la Política Criminal no busca caer en el simplismo de algunas teorías de la acción racional, que pretenden resolver todo el problema en la reducción del uso de estímulos positivos y negativos. [...] Distintos campos sociales producirán una mezcla de racionalidades generales y otras específicas del campo en cuestión. Esto es muy importante para determinar la eficiencia de las acciones político criminales y evitar una planeación abstracta” (Binder 2011, 265-266, el resaltado corresponde al original).

Por el contrario, a lo largo de la obra se resalta el valor de un estudio específico y abarcativo de cada mercado delictivo en particular, nutriéndose de nuevas herramientas y marcos teóricos diversos e innovadores, con la utilidad de poder comprender la cultura delictual de cada grupo. Así, por ejemplo, se hace mención de la necesidad de estudios sociológicos y etnográficos con el fin de dimensionar la complejidad de cada estructura delictiva, de la misma manera que reclama Matthews (2015) al evaluar el fracaso de los análisis basados en lógicas de costos y beneficios, como la elección racional entre otros. Aquí parece que hemos encontrado un primer escollo al momento de evaluar el análisis inteligente del delito en el diseño “acusatorio” del Estado Penal, ya que, si bien se adecua a la definición abstracta de lo actuarial realizada por Feeley y Simon hace más de veinte años, en términos de herramientas concretas a utilizar se descrece de mecanismos poco prácticos o funcionales a estos nuevos auge punitivistas, y en su lugar se intenta realizar una especie de anticriminología (Ruggiero 2005) capaz de comprender la verdadera dimensión de los grandes mercados delictivos, rechazando respuestas abstractas o genéricas para con los mismos. Con esto pareciera que si tuviéramos que evaluar el análisis político criminal y los modelos de políticas públicas teorizados por Binder y los *think tanks* regionales en los diseños institucionales del Estado Penal, podríamos decir que si bien en términos abstractos cumple la definición de esta nueva penología actuarial de Feeley y Simon (por su preeminencia en los nuevos roles y expertos en políticas públicas), en términos materiales esta forma de “actuarialismo penal” tiene metas y herramientas mucho más progresistas, menos punitivas y sensatas que las descritas y observadas por los criminólogos extranjeros, y que a su vez, muchas de ellas ya fueron demandadas por la criminología crítica a nivel internacional (como el caso de Matthews entre otros).

En sintonía con esto y de cara a una identificación concreta de mecanismos “actuariales” en la Argentina y en especial del Estado Penal (que, a los fines de este trabajo, responde al Ministerio Público), podemos mencionar que mediante la resolución “PGN N° 204/14”, la Procuración General de la Nación Argentina ha creado hace ya algunos años en el ámbito de su dependencia, la “Dirección de Análisis Criminal y Planificación de la Persecución Penal (DAC)”. Según reza el sitio web de dicha entidad, la dirección tiene como finalidad “por un lado, la gestión y el análisis de la información necesaria para comprender la evolución de distintos fenómenos criminales a partir del reconocimiento e identificación de las regularidades sociales que los estructuran y, por el otro, en función de tal análisis, la planificación de estrategias de persecución penal destinadas a intervenir sobre esos fenómenos en forma eficiente y eficaz para la reducción de sus efectos”<sup>36</sup>; para esto, se recurre a un equipo multidisciplinario capaz de abarcar el fenómeno delictivo desde nuevas perspectivas más allá de los análisis tradicionales. Asimismo, dentro de las funciones que le asigna la resolución, se encuentran: 1) Proponer la planificación estratégica de la persecución penal pública; 2) Recopilar, sistematizar y procesar de modo permanente los datos relativos a causas en trámite y concluidas; 3) Sistematizar el procesamiento permanente de datos estratégicos con relación a los delitos contra la propiedad de difícil investigación

---

36. Extraído de: <https://www.mpf.gob.ar/dac/> [enlace verificado el 9/2/2019]

unitaria; 4) Formular análisis de información a nivel de macro territorios y micro territorios; 5) Elaborar un mapa delictivo a partir del análisis de los datos obtenidos por el sistema informático FiscalNet y el resto de las fuentes de información útiles a su alcance; 6) Trabajar en pos de la identificación de patrones delictivos comunes; 7) Gestionar el desarrollo de indicadores de percepción de niveles de seguridad y victimización en materia de conflictividad social; y 8) Brindar asesoramiento a los fiscales sobre los fenómenos delictivos y las consecuencias político criminales de los casos (PGN 2014b, 8).

Sin dudas, y evaluando las funciones asignadas a dicha dependencia, resulta sorprendente que la criminología argentina haya centrado sus estudios en mecanismos procesales como el juicio abreviado en lugar de este tipo de unidades basadas en análisis de datos inteligentes<sup>37</sup>, donde se utilizan recursos propios del actuarialismo anglosajón tales como los mapas del delito y la prevención situacional, o que incluso, en muchos casos este tipo de unidades inteligentes que comenzaron a existir luego de grandes reformas “acusatorias” sobre el Estado Penal llevadas a cabo por los *think tanks* regionales, ni siquiera hayan sido descubiertas de cara a una observación criminológica. No obstante, ello no es nuestra intención en este caso reemplazar la denuncia de Gutiérrez sobre lo actuarial por este instituto en particular, dado que, y en línea con lo expresado previamente sobre el *análisis político criminal*, es observable que la meta trazada por estas reformas ha sido profundamente progresista, a pesar de enmarcarse en una línea cronológica que podría ser denominada como actuarial. Esto lo sostenemos producto de que si bien se recurre a herramientas como mapas del delito y de la identificación de patrones delictivos comunes, que a grandes rasgos pueden parecernos propios de una lógica racionalista sobre el delito típica de los análisis económicos y sus conductas, por otra parte se observa la intención de realizar análisis sobre comportamientos delictuales específicos a nivel macro y micro, se parte de un estudio complejo de los fenómenos nutriendose de los equipos multidisciplinarios y de las causas en trámite como las concluidas, y se fijan metas verticalistas de una persecución penal estratégica donde los fiscales sean asesorados en materia de política criminal a la hora de intervenir (o no) en los casos que manejan en sus dependencias. Asimismo, no debemos olvidar que fue el propio Garland quien advirtió hace ya más de una década que herramientas como la prevención situacional, podrían ser utilizadas con fines progresistas en el combate del delito que ayude a los grupos más pobres y vulnerables en lugar de ser pensadas con fines de costos y beneficios<sup>38</sup>, con lo cual, podría apostarse a esta función de la DAC con la puesta en marcha de un modelo “acusatorio” del Estado Penal.

Con todo, hasta aquí hemos observado que las reformas y herramientas defendidas en este trabajo como lo “acusatorio” del Estado Penal, difieren bastante de las herramientas

---

37. Aquí nos referimos a los trabajos de Gutiérrez (2008; 2014a; 2014b; 2016), Kostenwein (2012; 2014; 2018a), Ciocchini (2012; 2013a; 2013b; 2017) y Sozzo entre otros (Sozzo & Somaglia 2017; 2018).

38. Así, Garland nos dice lo siguiente: “[N]o es imposible imaginar una versión socializada de la prevención situacional del delito en la que se provean a los grupos más pobres y vulnerables de recursos para la prevención del delito y mayores niveles de seguridad comunitaria, aunque un esquema como éste requeriría que esta criminología sea desacoplada de las instancias de mercado y los imperativos comerciales con los que a menudo se encuentra asociada” (2005, 299).

actuariales reseñadas por la criminología extranjera, y representan en gran medida un *actuarialismo realmente existente* con fines progresistas, que descreen de mecanismos propios de la cultura del control y de lógicas económicas de mercado en el manejo de la política penal. No obstante, ello no todo es ‘color de rosa’ en la actualidad argentina y, sin dudas, existen mecanismos actuariales actualmente en marcha propios de esta nueva cultura del control anglosajona, que responden a lógicas de riesgo y representan un cambio significativo sobre las vidas de las personas privadas de su libertad, pero que, de la misma forma que se teorizó sobre las reformas “acusatorias”, tampoco fueron estudiadas u observadas por la criminología argentina. A modo de breve ejemplo, podemos mencionar el anteproyecto actual de código penal argentino cuyas primeras disposiciones de la parte general, estipulan entre otras cuestiones, la denegatoria de beneficios a la libertad condicional sobre determinados grupos de riesgo como agresores sexuales, y la disposición de un monitoreo o seguimiento constante de los sujetos una vez hayan cumplido la totalidad de su condena, por un periodo de hasta diez años<sup>39</sup>. Con toda claridad, este tipo de reformas se adecuan perfectamente tanto a las definiciones abstractas como a los mecanismos concretos

---

39. Así, los artículos 10 y 14 del anteproyecto señalan lo siguiente: “ARTÍCULO 10.- En los casos previstos por los artículos 80, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 130 y en el Libro Tercero del presente Código o aquellos delitos que hubieran sido calificados en la sentencia como constitutivos de violencia de género, el tribunal podrá ordenar que con posterioridad al cumplimiento de la pena impuesta, se disponga un seguimiento socio judicial al que el condenado estará obligado a someterse, consistente en medidas de vigilancia y asistencia destinadas a prevenir la comisión de nuevos delitos, por el período que se deberá establecer en la sentencia y el que no podrá superar de DIEZ (10) años. A tal fin, el tribunal podrá imponer, según las características del hecho por el cual fuera condenado, el cumplimiento de UNA (1) o más de las siguientes medidas: 1°) La obligación de estar siempre localizable mediante dispositivos electrónicos que permitan su seguimiento permanente. 2°) La obligación de presentarse periódicamente en el lugar que el órgano competente establezca. 3°) La obligación de comunicar inmediatamente, en el plazo máximo y por el medio que el órgano competente señale a tal efecto, cada cambio del lugar de residencia o del lugar o puesto de trabajo. 4°) La obligación de participar en programas formativos, laborales, culturales, de educación sexual u otros similares. 5°) La obligación de seguir tratamiento médico o psicológico externo, o de someterse a un control médico periódico. 6°) La prohibición de ausentarse del lugar donde resida o de un determinado territorio sin autorización del órgano competente. 7°) La prohibición de aproximarse a la víctima, o a aquellos de sus familiares u otras personas que determine el órgano competente. 8°) La prohibición de comunicarse con la víctima, o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el órgano competente. 9°) La prohibición de acudir a determinados lugares o establecimientos. 10) La prohibición de residir en determinados lugares o establecimientos. 11) La prohibición de desempeñar determinadas actividades que puedan ofrecerle o facilitarle la ocasión para cometer hechos delictivos de similar naturaleza [...] ARTÍCULO 14.- La libertad condicional no se concederá a los reincidentes salvo que hubiesen cumplido TREINTA y CINCO (35) años de prisión y hubiesen concurrido los demás requisitos señalados en el artículo 13. Si la reincidencia fuera múltiple el plazo ascenderá a CUARENTA (40) años. Tampoco se concederá en el caso de condenados por delitos dolosos cometidos con violencia que hubiesen conllevado para la víctima graves daños a la salud o la muerte, salvo que hubiesen transcurrido los plazos establecidos en el primer párrafo. Se considerará que concurre uno de los casos previstos en el segundo párrafo si hubiese recaído condena por homicidio agravado, abuso sexual agravado, secuestro extorsivo o cualquier otra privación ilegal de la libertad agravada, trata de personas, tortura, desaparición forzada de personas, delitos de lesa humanidad, genocidio, delitos de guerra y terrorismo. Tampoco se concederá en los casos de corrupción de menores, explotación de la prostitución, contrabando agravado, financiamiento del terrorismo y tráfico de estupefacientes”.

de gestión de riesgos que han identificado teóricos como Harcourt años atrás en países con realidades muy distintas a la Argentina, como es el caso de Estados Unidos, pero que, desafortunadamente, parecería que han arribado a la Argentina de una forma importada casi impoluta, sin necesidad de readaptarse a la realidad local de la misma forma que lo han hecho los mecanismos procesales y las reformas institucionales de corte “acusatorio”.

Por todo ello, parece evidente que la realidad Argentina es mucho más compleja de dimensionar de cara a un estudio del fenómeno actuarial que un mecanismo como el juicio abreviado o una reforma procesal en su totalidad y, asimismo, resulta también evidente que lo “actuarial” puede ser comprendido y estudiado de diversas maneras según las readaptaciones locales, ya que por un lado se observa que las reformas “acusatorias” del Estado Penal defendidas en este trabajo no han sido teorizadas como una maquinaria del encarcelamiento masivo como denuncia Gutiérrez, dado que han adoptado modelos de políticas públicas que descreen en las lógicas de mercado y de riesgo, y por el otro se observa que recientemente esta misma realidad local ha comenzado a importar de manera refleja las definiciones y lógicas de riesgo teorizadas por la criminología extranjera. Así entonces, la realidad argentina nos demuestra que es capaz de producir lógicas actuariales con fines progresistas y con objetivos propios de una cultura del control de manera simultánea.

En cuanto al primero de estos fenómenos y a su vez el centro de este trabajo, consideramos necesario que la criminología argentina pueda superar el paradigma obstruccionista del “nada funciona”<sup>40</sup>, tomando ciertos mecanismos procesales que fueron implantados con fines oportunistas, o trasplantando de manera abstracta diagnósticos de la academia anglosajona, y sea capaz de desarrollar con mayor profundidad estudios sobre estas nuevas reformas y modelos teóricos llevados a cabo en América Latina, con el objetivo de diseñar y trabajar en conjunto con esta nueva clase de operadores en políticas públicas y poder así luchar contra los delitos de los poderosos invirtiendo la selectividad penal o mejorando el acceso a la justicia de las propias instituciones, siguiendo el plan de Baigún y Binder en la década del noventa del siglo pasado de la misma forma que Gutiérrez reclama en uno de sus trabajos (2016). En experiencias comparadas de la región por ejemplo, la criminología chilena ya ha comenzado a teorizar lo que denominan como una “criminología organizacional crítica” (González Guarda 2017b): una criminología que ya haciéndose eco de las reformas a escala y modelos de sistemas implantados en los Ministerios Públicos latinoamericanos a través de estos *think tanks* regionales, pueda trabajar puertas adentro del Estado para observar el comportamiento y funcionamiento de estos nuevos operadores, emitir diagnósticos y elevar propuestas de cambio en el caso de ser necesario. Desafortunadamente, estos planteos criminológicos recién comienzan a esbozarse y su arribo a la Argentina continúa siendo una incertidumbre.

## **V. Algunas conclusiones**

---

40. Esta idea del “nada funciona” se observa con mayor notoriedad y pesimismo en los trabajos de Pablo Ciochini, quien, de hecho, ha titulado explícitamente uno de sus trabajos al respecto como “Cambiando todo para no cambiar nada. Las reformas en el proceso penal bonaerense” (2017).

A lo largo de este trabajo – y ya desde la introducción – hemos tenido como metas desarrollar los siguientes postulados: 1) que en Argentina la mayor autonomía de los operadores del Estado Penal no ha sido pensada con fines garantistas, e implica en muchos casos una inercia punitivista poco interesada en los derechos de los acusados y de las víctimas; 2) la deriva neopunitivista de estos mismos operadores podría ser enmendada con un modelo verticalista de rendición de cuentas sobre su trabajo, y con lineamientos de una persecución penal inteligente basada en un análisis profundo de las estructuras de mercado que pueda invertir la selectividad penal; y 3) el “actuarialismo penal” realmente existente en la Argentina es mucho más complejo que un juicio abreviado o una reforma procesal en su totalidad, y puede implicar tanto fines progresistas en la persecución penal como una deriva hacia la cultura del control. Asimismo, prometimos al comienzo de este ensayo una ponderación a lo largo del trabajo hasta la conclusión que abarcara las implicancias en términos democráticos de ambos modelos del Estado Penal, es decir, el modelo “inquisitivo” y el “acusatorio”.

Respecto de esto último y en sintonía con las dos primeras cuestiones, debemos sin dudas reflexionar sobre los modelos posibles que pueden existir en la relación de los fiscales con la democracia, y cómo este vínculo puede repercutir en el despliegue de la política penal. Según observamos en el trabajo de Langer y Sklansky (2017), el modelo actual de autonomía y discrecionalidad de los funcionarios del Ministerio Público en Argentina que nosotros denominamos como “inquisitivo” producto de su fuerte apego cultural, era asimilable a una visión “legalista” y neutra del rol posible de estos funcionarios, donde su justificación democrática residía en que eran defensores de la legalidad. Mientras que el modelo “acusatorio” de reforma defendido en los siguientes apartados, era coincidente con una visión donde el Ministerio Público encontraba su justificación en que sus acciones tenían el fin de defender los valores de una democracia liberal: libertad, dignidad e igualdad. De la misma forma, vimos también en el apartado III que esta visión del Ministerio Público para con la democracia era coincidente con lo que Jonathan Simon (2017) había denominado como “política fiscal de la dignidad”.

El punto de todo ello, es que el desarrollo de esta trama argumental a lo largo del trabajo nos ha permitido cuestionar un pensamiento central de la criminología anglosajona: ¿acaso una mayor neutralidad o autonomía respecto de la sociedad implica necesariamente un mayor humanismo? Lo cierto es que pareciera que en determinados contextos y bajo determinadas realidades, esto no se cumple. Incluso, y yendo aún más al fondo de la cuestión, debemos preguntarnos cómo es acaso posible llevar a la práctica en algún momento real de la humanidad esta idea de una neutralidad republicana dedicada pura y exclusivamente a la defensa de la ley y de los principios y garantías que de ella emanan; ¿cómo es posible que los funcionarios del Estado Penal puedan suprimir sus intereses subjetivos y políticos, y dedicarse en su totalidad a una causa humanitaria a contramano de las presiones “populistas” o demagógicas de la democracia? Ya vimos como en el caso argentino particularmente, los intereses partidarios fueron los que motivaron la composición de los cargos estatales desde sus cimientos, y los que posteriormente fomentaron una casta social reacia a la rendición de cuentas por su trabajo,

independientemente de si este fuese realizado correctamente. Los mismos cuestionamientos podríamos realizar sobre las creencias muchas veces “enlatadas” de lo “actuarial”: ya vimos en el apartado IV cómo un planteo orientado al análisis de políticas públicas en el despliegue de la política penal no necesariamente posee fines de mercado ni lógicas de riesgo, así como tampoco se enmarca en un plan oscurantista y neoliberal de transformación de las instituciones de justicia penal, ni en una colonización de las subjetividades y tareas de los funcionarios públicos.

Con todo, pareciera ser que la historia del Ministerio Público en Argentina nos demuestra que “lo político” es algo consustancial a su formación e historia, y su vinculación con la democracia (por más negativa que esta sea), se encuentra arraigada hace más de un siglo. Esto nos obliga a reconocer que los conceptos de *inquisitivo* y *acusatorio* utilizados en este trabajo para referenciar a los modelos de Estado Penal contrapuestos no son en su exclusividad los únicos con connotaciones políticas, y de hecho son los mismos operadores locales quienes le dieron a estos términos un uso político producto de su raigambre cultural. Asimismo, y reconociendo este inevitable vínculo político y democrático (en sentido negativo) que presenta el Ministerio Público desde sus cimientos, no pareciera ser una mala idea considerar un modelo de Estado Penal en la Argentina donde la autonomía de los funcionarios se encuentre limitada por parámetros estratégicos orientados a una persecución inteligente de los casos, con el fin de invertir la selectividad penal del sistema y poder lograr una verdadera igualdad ante la ley.

Sólo así entonces, reconociendo el sentido político de los roles posibles del Estado Penal y los intereses partidarios de sus actores, podremos encausar las reformas por modelos que busquen en su accionar la defensa de los valores democráticos de la ciudadanía, ya sea bajo un modelo que denominemos como “acusatorio”, o bajo una política fiscal de la dignidad y la igualdad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Anitua, G. (2015): "La importación de mecanismos consensuales del proceso estadounidense, en las reformas procesales latinoamericanas", en *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 1, n.1, pp. 43-65.

Alschuler, A. (1979): “Plea Bargaining and Its History”, en *Columbia Law Review*, vol. 79, n. 1, pp. 1-43.

Barreneche, O. (2001): *Dentro de la ley TODO. La justicia criminal en Buenos Aires en la etapa formativa del sistema penal moderno de la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Al Margen.

Bergalli, R. (1984): “La estructura judicial en América Latina”, en Rusche, G. & Kirchheimer, O., *Pena y Estructura Social*, Bogotá, Editorial Temis, pp. XVII-XLIV.

- Binder, A. (1997): *Política criminal: de la formulación a la praxis*, Buenos Aires, Ad Hoc.
- Binder, A. (2003): “La fuerza de la inquisición y la debilidad de la república”, disponible en: <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2431/fuerza-inquisicion.pdf> (acceso: 13 de noviembre de 2018).
- Binder, A. (2010): “La política criminal en el marco de las políticas públicas. Bases para el análisis político-criminal”, en *Revista de Estudios de la Justicia*, n. 12, pp. 213-229.
- Binder, A. (2011): *Análisis político criminal*, Buenos Aires, Astrea.
- Binder, A. (2014): *Derecho Procesal Penal. Tomo II*, Buenos Aires, Ad Hoc.
- Binder, A. (2015): “La fuerza de la oralidad”, disponible en: <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1157/fuerza-oralidad.pdf> (acceso: 7 de enero de 2019).
- Binder, A. (2018): “Política de seguridad y gestión de la conflictividad”, disponible en: <http://batalladeideas.org/wp-content/uploads/2018/01/05.-Binder-bdi-2.pdf> (acceso: 13 de noviembre de 2018).
- Brandariz García, J. Á. (2014): *El gobierno de la penalidad. La complejidad de la Política criminal contemporánea*, Madrid, Dykinson.
- CEJA (2012): *Gestión de fiscalías. Consideraciones sobre los modelos y herramientas de gestión de fiscalías*, disponible en: [http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/310/gestion\\_de\\_fiscalias.pdf](http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/310/gestion_de_fiscalias.pdf) (acceso: 11 de diciembre de 2018).
- Carranza, E. (1983): *El Preso sin condena en América Latina y el Caribe: estudio comparativo estadístico y legal de treinta países y propuestas para reducir el fenómeno*, San José, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.
- Ciocchini, P. (2012): “Domando a la bestia: las reformas en la justicia penal bonaerense para eliminar la demora judicial”, en *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, octubre, n. 7, pp. 203-223
- Ciocchini, P. (2013a): “La persistencia del expediente judicial: el caso de la administración de justicia penal bonaerense”, en *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, abril, n. 8, pp. 151-164.

Ciocchini, P. (2013b): "Moldeando el problema y sus soluciones: los discursos técnicos sobre la demora en la administración de justicia penal", en *Crítica Jurídica*, julio/diciembre, n. 36, pp. 95-123.

Ciocchini, P. (2017): "Cambiano todo para no cambiar nada. Las reformas en el proceso penal bonaerense", en Kostenwein, E. (Dir.), *Sociología de la Justicia Penal*, Buenos Aires, Ediar, pp. 315 - 374.

Costantino, G. (2015): "Ministerio Público y acceso a la justicia: el caso de la Provincia de Buenos Aires", en *Revista Crítica Penal y Poder*, n. 9, pp. 326-347.

Carrara, A. y Macchione, N. (2016): "Técnicas de neutralización en el delito económico", disponible en: <https://tierrasocialista.org/las-tecnicas-de-neutralizacion-en-el-delito-econom/> (acceso: 13 de noviembre de 2018).

Duce, M. (2005): "El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina: Visión General acerca del Estado de los Cambios", en *Sistemas Judiciales*, n. 8., pp. 65-82.

Dervan, L. (2011): "Overcriminalization 2.0: The Symbiotic Relationship Between Plea Bargaining and Overcriminalization", en *Journal of Law, Economics and Policy*, vol. 7, n. 4, pp. 645-655

Dirección Nacional de Política Criminal (2017): *Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Informe anual república argentina SNEEP 2017*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Eilbaum, L. (2008): *Los "casos de policía" en la Justicia Federal Argentina en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Antropofagia.

Fasano, J. P. (2011): "Historia de la justicia e historia política. Apuntes para un diálogo", en *VI Jornadas de Historia Política. Argentina, siglos XIX y XX*, disponible en: [http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/fasano\\_jvi.pdf](http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/fasano_jvi.pdf) (acceso: 12 de febrero de 2019).

Fassin, D. (2018): *Castigar. Una pasión contemporánea*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo.

Feeley, M. (2008): "Reflexiones sobre los orígenes de la justicia actuarial", en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, n. 26, pp. 19-36.

Feeley, M. & Simon, J. (1992): "The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications", en *Criminology*, Vol. 30, n. 4, pp. 449-474. Traducido al español como: Feeley, M. & Simon, J. (1995): "La nueva penología. Notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones", en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, n. 6-7, pp. 33-58.

Garland, D. (2001): "Introduction: The meaning of mass imprisonment", en Id. (ed.), *Mass imprisonment: Social causes and consequences*, Londres, Sage, pp. 1-3.

Garland, D. (2005): *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa.

Garland, D. (2013): *Una institución particular: la pena de muerte en los Estados Unidos en la era de la abolición*, Buenos Aires, Didot.

Garland, D. (2016): "Penalidad y Estado Penal", en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 2, n. 42, pp. 9-48.

Gutiérrez, M. (2008): "Punitivismo y actuarialismo en la Argentina", en *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6125/ev.6125.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6125/ev.6125.pdf) (acceso: 13 de noviembre de 2018).

Gutiérrez, M. (2011): *Populismo punitivo y justicia expresiva*, Buenos Aires, Fabián J. Di Placido Editor.

Gutiérrez, M. (2013): "Hilos y costuras de la trama judicial", en *Delito y Sociedad*, año 22, n. 36, vol. 2, pp. 45-75.

Gutiérrez, M. (2014a): "Acusatorio y punitivismo. La triste historia de nuestras victorias garantistas (Parte 1)", en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, año IV, n. 8, pp. 70-84.

Gutiérrez, M. (2014b): "Acusatorio y punitivismo. La triste historia de nuestras victorias garantistas (parte 2)", en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, año IV, n. 9, pp. 75-88.

Gutiérrez, M. (2016): "Sobre las ideologías actuales en las reformas penales", en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, año VI, n. 5, pp. 154-165.

González Guarda, C. (2017a): "La política criminal aplicada (PCA): La deriva de la política criminal hacia la política pública", en *Revista Nuevo Foro Penal*, vol. 13, n. 88, pp. 185-216.

González Guarda, C. (2017b): "¿Es posible una criminología organizacional crítica? Los aportes de los 'Estudios Críticos de la Gestión' a la observación político-criminal del sistema penal", en *Derecho y Ciencias Sociales*, Octubre 2017, n. 17, pp. 116-144.

Harcourt, B. (2013): *Política Criminal y Gestión de Riesgos*, Buenos Aires, Ad Hoc.

INECIP (2019): *La reforma procesal penal en argentina: mapa del estado de situación de los sistemas de justicia penal*, Buenos Aires, en prensa.

INECIP – CEJA (2006): “Informe evaluativo del plan piloto para la profundización del sistema acusatorio en Mar del Plata”, en *Sistemas Judiciales*, n. 11, pp. 48-67.

Kostenwein, E.R. (2012): “La velocidad y las formas jurídicas: prisión preventiva en tiempos de flagrancia”, en *Revista Pensamiento Penal*, n. 137, pp. 1-48.

Kostenwein, E.R. (2014): “Poder para prever: pronósticos y uso de la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires”, en *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, n. 10, abril, pp. 56-77.

Kostenwein, E.R (2018a): “Decidir rápido, condenar pronto. El proceso de flagrancia desde la sociología de la justicia penal”, en *Estud.Socio-Juríd*, n.20, pp. 13-44.

Kostenwein, E.R. (2018b): “Sociología de la justicia penal. Precisiones teóricas y distinciones prácticas”, en *Delito y Sociedad*, año 27, n. 46, pp. 33- 72.

Kostenwein, E.R (2019): “Lo que se cree, lo que se escribe: dos preguntas cruciales para la sociología de la justicia penal”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, año IX, n. 5, pp. 246-260.

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. & Bovino, A. (comps.), *El procedimiento abreviado*, Buenos Aires, Editores del Puerto, pp. 97-133.

Langer, M. (2008): "Revolución en el proceso penal latinoamericano: difusión de ideas legales desde la periferia", en *Centro de Estudios de Justicia de las Américas*.

Langbein, J. (1978): “Torture and plea bargaining”, en *The University of Chicago Law Review*, vol. 46, n.3, pp. 3-22.

Levaggi, A. (1978): *Historia del Derecho Penal Argentino*, Buenos Aires, Editorial Abeledo.

Langer, M. & Sklansky, A. (2017): “Prosecutors and Democracy - Themes and Counterthemes”, en Id. (eds.), *Prosecutors and Democracy*, Londres, Cambridge University Press, pp. 300-338.

Maier, J. (1996): *Derecho Procesal Penal. Tomo I. Fundamentos*, Buenos Aires, Editores del Puerto.

Mira, J. (2011): “¿Cómo se construye la reforma de la política criminal en la Argentina? Las interacciones Estado – Sociedad Civil en el proyecto de ley de nuevo Código Procesal Penal de la Nación”, en *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani*.

Mira, J. (2018): “La tensión entre sistema penal y derecho penal. El caso de la impartición de justicia y las penas capitales durante el gobierno de Juan Manuel De Rosas en tiempos de la Confederación Argentina (1829-1852)”, en *Lex Social*, vol. 8, n. 1, pp. 165-176.

Marchisio, A. (2006): “Principio de oportunidad, Ministerio Público y Política Criminal”, *Sistemas Judiciales*, n. 10, pp. 58-77.

Matthews, R. (2015): *Criminología realista*, Buenos Aires, Ediciones Didot.

Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe (MPA) (2017): *Informe de Gestión Fiscalía General Abril 2017- Abril 2018*, Santa Fe, MPA.

Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe (MPA) (2018): *Informe de Gestión 2017-2018. Fiscalía Regional N° 1*, Santa Fe, MPA.

O'Malley, P. (2004): “Riesgo, poder y prevención del delito”, en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, año 13, n. 20, pp. 79-102.

Observatorio sobre la Reforma de la Justicia Penal (ORJP) (2015): *Segundo Informe. La reforma de la justicia penal. Las voces de los fiscales*, Santa Fe, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral.

Procuración General de la Nación (2014a): *Informe de Gestión 2014. Ministerio Público Fiscal de la Nación*, Buenos Aires, PGN.

Procuración General de la Nación (2014b): “Resolución PGN N° 204/14”, disponible en: <https://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2014/PGN-0204-2014-001.pdf> (acceso: 13 de noviembre de 2018).

Procuración General de la Nación (2017): *Informe de Gestión 2017. Ministerio Público Fiscal de la Nación*, Buenos Aires, PGN.

Ruas, J. C. (2018): “Laclau y el populismo penal. Nuevas reflexiones acerca del concepto a través de la intersección de la teoría política con el mundo jurídico ”, en *En Letra: Derecho Penal*, n. 6, pp. 151-186.

Ruas, J. C. (2019): “A treinta años de las penas perdidas en América Latina (1989-2019): entrevista a Raúl Zaffaroni”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Buenos Aires, La Ley, en prensa.

Rossi, J. (1998): *Crisis de la justicia penal y tribunal de jurados*, Santa Fe, Editorial Juris.

Rakoff, J. (2017): "Why Prosecutors Rule the Criminal Justice System—And What Can Be Done About It", en *Northwestern University Law Review*, vol. 111, n. 6, pp. 1429-1436.

Rodríguez, A. (2009): “Persecución Penal Estratégica: una propuesta de política criminal”, en *Análisis Político*, vol. 3, pp. 59-94.

Ruggiero, V. (2005): *Delitos de los débiles y de los poderosos. Ejercicios de anticriminología*, Buenos Aires, Ad Hoc.

Rodríguez Alzueta, E. (2019): *Vecinocracia. Olfato social y linchamientos*, Buenos Aires, FKF.

Sancho, M. (2017): “El gobierno de la inseguridad: estrategias de prevención situacional del delito y sus consecuencias en la provincia del Neuquén (2003-2011)”, disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.10387/ev.10387.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10387/ev.10387.pdf) (acceso: 15 de diciembre de 2018).

Sarrabayrouse, M. (2011): *Poder judicial y dictadura: el caso de la Morgue Judicial*, Buenos Aires, Editores del Puerto y CELS.

Simon, J. (2012): *Gobernar a través del delito*, Barcelona, Gedisa.

Simon, J. (2017): “Beyond Thought on Crime: Towards a Better Politics of Prosecution”, en Langer, M. & Sklansky, A. (eds.), *Prosecutors and Democracy*, Londres, Cambridge University Press, pp. 250-275.

Sozzo, M. (2009a): “Gobierno local y prevención del delito en la Argentina”, en *URVIO - Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, n. 6, pp. 58-73.

Sozzo, M. (2009b): “Populismo punitivo, proyecto normalizador y ‘prisión-depósito’ en Argentina”, en *Sistema penal y violencia*, n. 1, pp. 33-65.

Sozzo, M. (2013): “Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito”, disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina35799.pdf> (acceso: 15 de diciembre de 2018).

Sozzo, M. (2016): “Postneoliberalismo y penalidad en Argentina (2003-2014)”, en Id. (comp.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 189-283.

Sozzo, M. & Somaglia, M. (2017): “Prisión preventiva y reforma de la justicia penal. Una exploración sociológica sobre el caso de la Provincia de Santa Fe, Argentina”, en *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, octubre, n. 17, pp. 7-43.

Sozzo, M. & Somaglia, M. (2018): “¿Reforma de la justicia penal = menos prisión preventiva? Revisitando el caso de la provincia de Santa Fe”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, Buenos Aires, La Ley, año VIII, n. 5, pp. 137-161.

Schiappa Pietra, L. (2011): “Prisión preventiva y reforma procesal penal en Argentina”, en Lorenzo, L., Duce, M. & Riego, C. (eds.), *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina. Evaluación y perspectivas*, Vol. 2, Santiago de Chile, CEJA, pp. 13-126.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varonne, F. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Weisburd, D., Groff, E. & Ming Yang, S. (2012): *The Criminology of Place*, Oxford, Oxford University Press.

Zysman, D. (2013): *Castigo y determinación de la pena en los Estados Unidos*, Madrid, Marcial Pons.

Zimring, F. & Johnson, D. (2006): “Public opinion and the governance of punishment in democratic political systems”, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 605, n. 1, pp. 266-280.

Zaffaroni, R., Alagia, A. y Slokar, A. (2002): *Derecho Penal. Parte General*, Buenos Aires, Ediar.