

Las reformas del Ministerio Público y la dirección de la persecución penal: el caso de la Provincia de Buenos Aires (1997-2010)

Gabriel Costantino¹

Resumen:

El trabajo examina el ideario de las reformas acusatorias en Latinoamérica y su implementación en la provincia de Buenos Aires. El análisis se focaliza en la relación entre la ejecución de la reforma del Ministerio Público bonaerense y la persecución penal de los delitos definidos como socialmente relevantes por la doctrina reformista. Los resultados son paradójicos. Mientras las estadísticas oficiales muestran una reducción del delito común y un aumento de la penalización de este tipo de hechos, los crímenes de violencia estatal, considerados delitos socialmente relevantes por la doctrina reformista, continúan sucediendo en niveles alarmantes mientras que su persecución penal es casi nula. El trabajo finaliza conjeturando que este resultado paradójico puede explicarse parcialmente por una apreciación equivocada de lo que implica la independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público y su papel en la dirección de la persecución penal.

¹ Universidad Nacional de San Martín.

Las reformas del Ministerio Público y la dirección de la persecución penal: el caso de la Provincia de Buenos Aires (1997-2010)

I. INTRODUCCIÓN

Desde la vuelta de la democracia en América Latina, los países de la región han experimentado continuamente reformas de sus burocracias penales con *slogans* similares. Entre los *slogans* más repetidos, los cuales titulan paquetes de reformas legales y reglamentarias con fines y razones muchas veces difíciles de compatibilizar, se destacan “la transformación del sistema judicial inquisitorio en acusatorio”, “la transformación de una policía militarizada en una policía bajo el control ciudadano”, las políticas de “mano dura” y “tolerancia cero” para enfrentar a la delincuencia, etc.

Un punto crítico en los cambios continuos del sistema penal en América Latina es el rol del Ministerio Público Fiscal en la investigación criminal. Para la generalidad de los promotores del sistema acusatorio, y para varios científicos sociales, la conversión del Ministerio Público Fiscal en el responsable de la acción penal permitiría promover las garantías procesales y a la vez luchar más eficazmente contra el delito (Riego 1999, Duce 2005, CEJA 2005 y 2007, Marangunic y Foglesong 2004 y Tiede 2009).

Ahora bien, a casi dos décadas del inicio de las reformas acusatorias que cambiaron el rol del Ministerio Público en la persecución penal en distintos países latinoamericanos, existen pocos estudios sobre las implementaciones y el logro de los objetivos previstos. En particular, es curioso que no existan trabajos que analicen si con la aparición de esta institución se ha incrementado la persecución penal de los “delitos socialmente relevantes”, como son los que implican violaciones graves a la integridad personal y a la propiedad, y también los delitos graves contra bienes públicos y de violencia estatal (CEJA 2005 y 2007, Pásara 2010). Curiosa falencia, no solo porque es uno de los objetivos expresos de la doctrina reformista sino porque se enmarca en una visión equilibrada de la política securitaria para América Latina.

A mi entender, los pocos trabajos sobre la implementación de la reforma del Ministerio Público Fiscal y su impacto en la persecución penal muestran debilidades en la conceptualización de la función del Ministerio Público, en la operacionalización del cumplimiento de sus objetivos, y/o en el análisis de los mecanismos por los cuales los objetivos perseguidos serían llevados a cabo. Así, algunos autores saludan la reforma del Ministerio Público porque promueve la celeridad en la resolución de las causas penales (Marangunic y Foglesong 2004), o la efectividad de los derechos civiles (Tiede 2009), o la *accountability horizontal* (Sadek y Cavalcanti 2003). Para otros, en cambio, la reforma no ha cumplido con las expectativas, pues los responsables de la acción penal continúan operando de manera análoga al modelo inquisitorio criticado, violando garantías básicas del derecho a un debido proceso, sin perseguir delitos socialmente relevantes, etc. (CELS 2005 y 2007, CCT 2009).

Dada la importancia del tema y la carencia en las investigaciones referidas, la implementación de la reforma en la Provincia de Buenos Aires a partir de 1999 da una oportunidad interesante para analizar los objetivos del Ministerio Público Fiscal, los mecanismos diseñados para lograrlos, y sus consecuencias en la persecución penal. La reforma bonaerense no se quedó en el papel, sino que se materializó en una inversión económica y de recursos humanos que en diez años multiplicó su burocracia, convirtiéndola en una de las más importantes del aparato estatal bonaerense. Además, la disponibilidad de estadísticas policiales, judiciales y penitenciarias permite ensayar una comparación diacrónica para analizar la correlación entre el emponderamiento del Ministerio Público Fiscal y la acción penalizadora del Estado. Con el análisis del

contexto político e institucional espero aproximarme a la comprensión del impacto de la reforma en la dirección del accionar penalizador del Estado.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la primera parte expongo las principales posiciones que estructuran el debate sobre la política securitaria en América Latina. En la segunda parte desarrollo el discurso promotor de la reforma “acusatoria” del sistema penal en esta región, su visión del nuevo rol del Ministerio Público fiscal en la persecución penal y el caso de la reforma de la Provincia de Buenos Aires. En el tercer apartado presento los resultados que arroja el análisis de las estadísticas policiales, judiciales y penitenciarias sobre la acción penalizadora del Estado bonaerense entre 1998 y 2008. En el cuarto interpreto distintos acontecimientos públicos que afectaron la implementación de las reformas penales en Buenos Aires, para aproximarme a la comprensión de la *dirección* de la persecución penal.

II. EL DEBATE PÚBLICO SOBRE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

La (in)seguridad es un tema recurrente en la discusión política pública latinoamericana. Esta discusión puede describirse como una pelotera entre actores con posiciones más de izquierda o más de derecha, según lo que consideran que el Estado debe hacer para: a) prevenir el delito, b) investigar y enjuiciar a los presuntos delincuentes y c) castigar a los criminales.

Las posiciones securitarias situadas cerca del polo izquierdo se caracterizan por subrayar que el sistema penal es un instrumento de eficacia limitada para prevenir el delito. Existen otros factores como la educación familiar y escolar, el trabajo, las relaciones sociales y la opinión pública que juegan un papel mayor para desincentivar el crimen. Más a la izquierda, se sostiene que si no se combate la desigualdad socioeconómica estructural, la violencia y el delito son inevitables. En efecto, estos modelos proponen políticas integrales contra la inseguridad que ayuden a los sectores más vulnerables a organizarse laboral y socialmente, posibilitándoles el acceso a buenos sistemas de salud, educativos, culturales, deportivos y recreativos, mejorando su calidad de vida (CELS 2004, Ciafardini 2005).

Una segunda característica de las propuestas securitarias de izquierda es que consideran que el sistema penal es menos una necesidad que un peligro para los derechos de los ciudadanos. De ahí que es importante estipular mecanismos de control de este poder de investigación y sanción a los presuntos criminales, políticas garantistas que materializan el derecho a un debido proceso en la verificación de los delitos y en su enjuiciamiento y penalización (Diez Ripollés 2004). Por otra parte, la persecución penal debe ir más allá del delito común y debe enfrentar al delito de alta complejidad y de corrupción, que son los que debilitan en mayor medida al Estado y su capacidad de implementar políticas integrales (CELS 2004, CEJA 2005 y 2007).

Finalmente, las políticas securitarias de izquierda resaltan que las sanciones penales tienen que respetar la *dignidad humana*. Los castigos deben ser proporcionales al delito cometido (no deben castigar de más al individuo por una cuestión simbólica), y deben estar orientados a la resocialización del delincuente. En general, las personas que comparten esta visión de la política securitaria desconfían de la cárcel por no lograr el fin de la resocialización (Diez Ripollés 2004, Zaffaroni 2009).

En contraste, las posiciones securitarias cercanas al polo derecho sostienen que el sistema penal es un instrumento eficaz para prevenir el delito porque aísla e inculca a los delincuentes, y porque disuade a los potenciales criminales amenazándolos con un castigo lo suficientemente penoso. Más allá de los distintos factores que afectan la

comisión de delitos, consideran que el sistema penal es un elemento clave, necesario, pues siempre existen en las sociedades, por más igualitarias que sean, gente que ejerce violencia arbitraria sobre la integridad física y los bienes de otras personas o de todos. Además, el juicio y el castigo penal son importantes porque recuerdan el significado de la justicia retributiva, que hay que cumplir con las normas y el papel de un gobierno *efectivo* para que esto suceda (Diez Ripollés 2004).

Respecto al tema de la persecución penal, los defensores de las políticas securitarias de derecha consideran que el sistema penal es más una necesidad que un peligro para los derechos de los ciudadanos. Pues mucho más peligrosos son las personas que han devenido enemigos de la sociedad debido a su reincidencia en el delito y a su integración en organizaciones delictivas estructuradas. Frente a este tipo de individuo, que no ofrece la mínima seguridad cognitiva de un comportamiento personal acorde con el ordenamiento jurídico, la persecución penal debe ser eficaz con el fin de aislarlos e inocularlos. En efecto, las garantías y derechos procesales pasan a segundo plano, por ejemplo, reduciéndose las exigencias de licitud y admisibilidad de la prueba, de investigación secreta y clandestina, se amplían los plazos de detención policial y de prisión preventiva para el cumplimiento de fines investigadores, incluso se admiten las vejaciones a los presuntos delincuentes y delincuentes en función de controlar su peligrosidad (Diez Ripollés 2004).

Sobre el tema del castigo, las sanciones penales tienen que aislar e inocular al delincuente, e intimidar a la delincuencia en general. Vinculado a esto, las cárceles son un recurso eficiente y económico para el castigo, el control y la intimidación de los delincuentes.

En el medio de estos dos paradigmas de políticas securitarias se encuentran los discursos de centro. Estos discursos combinan de manera más o menos coherente argumentos y políticas de derecha y de izquierda. De hecho, la mayoría de los políticos y actores sociales relevantes propone acciones integrales o bienestaristas para mejorar la situación de los sectores más vulnerables y marginales, a la vez que señalan la importancia de políticas punitivas que castiguen y/o inoculen a aquellas personas que a pesar del esfuerzo del Estado, deciden robar, matar, etc. (PNUD 2008). Respecto de la persecución penal, los formuladores de este discurso se muestran comprometidos con la investigación criminal del delito común, pero también con la delincuencia organizada y la corrupción. Finalmente, consideran que lo ideal sería instrumentar penas que promuevan la resocialización de los delincuentes. Pero como no hay recetas infalibles para lograr esto, la cárcel es una pena conveniente -en la medida en que es proporcional al delito cometido-, pues permite la inoculación temporal del delincuente, mientras se prueban distintas experiencias resocializadoras.

III. REFORMAS PENALES ACUSATORIAS EN AMÉRICA LATINA Y EL NUEVO ROL DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

La mayoría de los países latinoamericanos han experimentado cambios muy significativos en sus sistemas procesales penales en las últimas dos décadas orientados por el *slogan* de reformar el sistema inquisitorio por uno de tipo acusatorio (CEJA 2005 y 2007, Langer 2007). En general, estas reformas contienen dos objetivos prioritarios claros, que se vinculan al delicado equilibrio que persigue el derecho penal moderno entre el interés en la protección de ciertos bienes fundamentales para la convivencia y la intromisión excesiva y arbitraria de los poderes públicos en los derechos y libertades individuales de los ciudadanos (Diez Ripollés 2004).

El primero de estos objetivos es instaurar un sistema penal que diferencie claramente la función de acusar, de defender y de juzgar, y que profundice el carácter oral y público del proceso de enjuiciamiento penal. Este cambio se entiende como un paso hacia una mejor realización del derecho al debido proceso, ya que, entre otras cosas, desaparecería la figura de un actor encargado de acusar y juzgar. El segundo objetivo, también muy difundido por la doctrina reformista, es solucionar el colapso del sistema judicial, producto del congestionamiento de causas, muchas veces irrelevantes o mal elaboradas, implementando una persecución penal más eficaz en la identificación, investigación y penalización de los delitos socialmente relevantes (CEJA 2005 y 2007, Pásara 2009).

Un punto clave de la reforma procesal penal es la aparición de un nuevo protagonista en la persecución penal: el Ministerio Público Fiscal. Antes de la reforma, las funciones asignadas a los fiscales en el contexto del sistema inquisitivo eran secundarias. Estos cumplían funciones vinculadas al control de la legalidad del proceso judicial y no ejercían ningún tipo de investigación penal activa, cuestión que era responsabilidad de los jueces de instrucción y realizada en la práctica por la policía (CELS 2004, CEJA 2005 y 2007).

Según los analistas de la doctrina reformista, una consecuencia grave de la organización *inquisitiva* era que permitía la existencia de violaciones al derecho al debido proceso como el manejo de pruebas de manera irregular, la adopción de medidas cautelares arbitrarias (averiguación de antecedentes, prisión preventiva, etc.), el maltrato de los presuntos delincuentes (vejaciones y torturas), etc. Un segundo problema era que favorecía la selectividad de la investigación criminal, ya que en general la instrucción descansaba en el trabajo policial, y la policía elaboraba causas a partir de las infracciones realizadas por los sectores más vulnerables de la población, dejando de lado delitos muchos más graves cometidos por el crimen organizado y/o la administración pública (CELS 2004, CEJA 2005 y 2007).

Con la reforma y el avance del sistema de corte acusatorio se pretende que el funcionamiento del sistema penal experimente una transformación profunda. Este cambio implica un potenciamiento del Ministerio Público Fiscal, pues se lo faculta para formular y dirigir el proceso de la investigación y de la acusación criminal, dirigiendo a la policía en el desarrollo de estas investigaciones. En general, se entiende que al ser el Ministerio Público un poder gubernamental independiente del poder ejecutivo y con mayor capacidad de acción que el anterior juez de instrucción, las burocracias dependientes del ejecutivo (en especial la policía) serían mejor controladas para que respeten el debido proceso y para perseguir los delitos socialmente relevantes (Sadek y Cavalcanti 2003, CELS 2004, CEJA 2005, Duce y Riego 2007, Van Aaken, Salzberger y Voigt 2004, Van Aaken, Feld y Voigt 2009). Estos delitos son, en una visión clásica, los que implican violaciones graves a la integridad personal y a la propiedad y, en la visión más actual, abarca también a los delitos graves contra bienes públicos y los cometidos por funcionarios públicos como los apremios ilegales y las torturas (cfr. Pásara 2010).

En suma, la *revolución legal* (Langer 2007) que implica la transformación del sistema inquisitorio al sistema acusatorio tiene múltiples aristas, y una de las más importantes es el cambio en el rol del Ministerio Público Fiscal. Este cambio tiene un objetivo prioritario: promover que la investigación penal se centre en los delitos socialmente relevantes. Y la importancia de este objetivo reside en que responde a una visión equilibrada de la política securitaria cuyos elementos característicos desarrollamos en el apartado anterior.

El caso de la provincia de Buenos Aires

El discurso de la reforma del sistema inquisitorio llegó a las altas esferas del gobierno de la Provincia de Buenos Aires durante el segundo mandato de Eduardo Duhalde. Este discurso tuvo como interlocutores principales a dos Ministros de Seguridad y Justicia que desempeñaron funciones desde finales de 1996 hasta mediados de 1999: Eduardo De Lazzari y León Arslanian. Para ambos ministros, el sistema penal bonaerense necesitaba una reforma integral pues era ineficaz para luchar contra el crimen y tenía altos niveles de corrupción. Esta reforma se plasmó en varias leyes como el nuevo Código Procesal Penal (11.922), la ley orgánica del Ministerio Público (12.061) y las leyes para la reforma de la policía (12.154 y 12.155).

Con estas leyes el Ministerio Público bonaerense se convirtió, tal como lo sugería la doctrina reformista, en actor protagónico del sistema de persecución penal, a cargo de conducir la investigación penal, formular cargos en contra de los acusados y representar a la sociedad en los juicios orales. Para llevar adelante la investigación preparatoria de los delitos, la normativa explicitó la facultad de los fiscales de dirigir a la policía en el desarrollo de las investigaciones criminales.

Desde el punto de vista de la organización de los poderes gubernativos de la provincia de Buenos Aires, el Ministerio Público siguió integrado al Poder Judicial. Pero la Ley Orgánica le otorgó autonomía e independencia para que cumpla con su función requirente, aunque no le confirió autarquía. Su estructura es jerárquica, y se rige por los principios de unidad, indivisibilidad, flexibilidad y descentralización.

La máxima autoridad del Ministerio Público es el Procurador General, quien tiene como función definir las líneas de persecución penal, para lo cual la ley le otorga la facultad de dictar instrucciones generales. Las mismas se deben regir por el criterio de eficacia (esto es, orientación de la persecución penal a determinadas categorías de delitos, mayores recursos a los mecanismos de simplificación y abreviación de los procesos, etc.), son de carácter público y de cumplimiento obligatorio, y deben ser impartidas en forma escrita.

En la resolución 1.390 de diciembre de 2001, el Procurador General reconoció la obligación de instrumentar una política de persecución penal que le asigne prioridad a “aquellos hechos delictivos que generan mayor conmoción social y de importancia político institucional, por sobre los hechos no urgentes y la flagrancia en delitos de poca monta”. En efecto, ordenó que “el Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires a través de cada uno de sus integrantes, deberá brindar máxima atención y especial importancia en lo que se refiere al ejercicio de sus atribuciones, a los hechos delictivos vinculados con torturas, apremios ilegales y delitos económicos que afecten el interés colectivo, como asimismo a los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones”.

IV. LOS CAMBIOS EN LA ACCIÓN PENALIZADORA DEL ESTADO BONAERENSE A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA.

El propósito de este apartado es ilustrar el accionar criminalizador del Estado bonaerense antes y durante la implementación de la reforma acusatoria del sistema de persecución penal en la provincia de Buenos Aires, a partir de finales de 1998. En especial, me interesa analizar si el accionar criminalizador del Estado bonaerense continuó concentrándose en los delitos comunes o si, como hacía suponer la doctrina, a

medida que avanzó la implementación de la reforma (y la contratación de fiscales, etc.) el sistema comenzó a acusar, juzgar y penar más personas por delitos de violencia estatal.

El aumento del accionar penalizador entre 1998 y 2008

Si uno tiene en cuenta que la implementación de la reforma comenzó *muy* gradualmente a partir de 1999, los datos muestran que la cantidad de sentencias condenatorias se van incrementando a medida que pasan los años de la implementación, hasta multiplicarse por 3 respecto del nivel de sentencias en 1998 desde el 2003 en adelante.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Política Criminal.

Las sentencias condenatorias aumentaron en mayor proporción en la provincia de Buenos Aires que en el resto del país entre 1998 y 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Política Criminal.

Algo interesante es que las sentencias condenatorias por delitos contra la propiedad se han incrementado proporcionalmente aún más que las sentencias condenatorias por todos los delitos (casi cinco veces). Pasaron de 2264 y 1926 en 1998 y 1999, a 9638 en 2006, 8791 en 2007 y 9370 en 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Política Criminal.

Además, no sólo se incrementó el número de condenas, sino que las mismas son cada vez más largas y de cumplimiento efectivo (no condicional).

Fuente: Centro de Estudios Legales y Sociales.

Una consecuencia directa de la reforma y del aumento del nivel de sentencias condenatorias es el incremento sustancial de la población penitenciaria entre 1997 y 2005. A partir del 2005 se produce una disminución hasta fines de 2007. Allí comienza a aumentar llegando a un punto similar al del 2005.

Fuente: Centro de Estudios Legales y Sociales.

Si comparamos las poblaciones penitenciarias de las principales provincias del país, se nota claramente que Buenos Aires es el distrito dónde el aumento de la cantidad de presos ha sido mayor.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Política Criminal.

Un dato importante es que este mayor accionar penalizador del Estado

bonaerense se da aún en momentos dónde el nivel de delincuencia común, según las encuestas de victimización y los delitos registrados por la policía, no se incrementan.

La selectividad del accionar penalizador del Estado bonaerense

En contraste con el aumento en el accionar penalizador del delito común, que se manifiesta en el incremento de las sentencias condenatorias y en la cantidad de personas privadas de su libertad, la persecución penal de los delitos de violencia estatal como los apremios ilegales, las torturas y los homicidios cometidos por fuerzas de seguridad no han aumentado con la implementación de la reforma acusatoria.

Según un informe de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, la respuesta penal ante este tipo de delitos durante 1998 y 2002 fue prácticamente nula. En este informe se analizaron 3013 causas iniciadas y tramitadas entre 1998 y principios de 2002, cuyas carátulas refieren a delitos de torturas y apremios ilegales. De este universo de causas, en el 64% de los casos (1921) se estimó que no había mérito para acusar (1856 fueron archivadas, 54 desestimadas, 3 sobreseídas, 7 desistidas y 1 suspendida al juicio a prueba). El 35% de las causas (1062) se encontraban en trámite, y sólo el 1% (30) habían sido elevadas a juicio.

Según la base de datos del Comité contra la tortura de la Comisión Provincial por la Memoria (CCT 2009), la respuesta penal frente a estos delitos no mejoró con los años y la implementación (y la contratación de fiscales). Entre el 2000 y el 2008 la Comisión ha recibido información sobre 10936 causas judiciales originadas en denuncias contra delitos cometidos por integrantes de las fuerzas de seguridad bonaerenses. También en esta base se repite la cifra ínfima de un 1% para los casos de causas que son elevadas a juicio.

Finalmente, existe una tercera fuente de información implementada hace poco tiempo que puede ser muy útil en un futuro para el seguimiento de la persecución penal de estos tipos de delitos: el Sistema Informático del Ministerio Público (SIMP). Si bien esta última fuente no está elaborando todavía informes sistemáticos y públicos, por datos comunicados a la Comisión contra la Tortura (CCT 2009), sabemos que durante 2009 ingresaron 4.861 causas sobre este tipo de delitos. De esta muestra, mucho más exhaustiva que las anteriores, sabemos que para abril de 2010 el 20% ya estaban archivadas, y sólo en un 0,25 de los casos habían sido elevados a juicio.

Esta situación alarmante, de que casi ni se investigan ni se castigan los delitos de violencia institucional, se da en un contexto donde además de que los delitos comunes no crecen, las muertes violentas en situaciones con fuerzas de seguridad involucradas ha llegado a casi un 20% de los homicidios que suceden en toda la provincia (2005). En este sentido, es especialmente preocupante la situación de violencia constante que experimenta el sistema penitenciario provincial.

V. LA DIRECCIÓN DE LA PERSECUCIÓN PENAL BONAERENSE Y SUS VAIVENES

La literatura señala múltiples factores que influyen para que los fiscales y los jueces no investiguen los casos de corrupción política y violencia estatal. Sin dudas, una de las razones más citadas es la falta de independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público, entendida como la permeabilidad de estos poderes a la influencia del Poder Ejecutivo (Domingo 1999, Widner 1999, Guarnieri 2003, Sadek y Cavalcanti, CEJA 2005, Van Aaken, Salzberger y Voigt 2004; Van Aaken, Feld y Voigt 2009).

Como noté más arriba, en el caso del Ministerio Público se sostiene que hay que disminuir o eliminar la injerencia del Ejecutivo en los nombramientos, en la carrera profesional, en el presupuesto, en la estructura y los procedimientos de esta institución para que la policía sea controlada con mayor eficacia y, en consecuencia, se respete el debido proceso y se penalice la violencia institucional (Sadek y Cavalcanti 2003, CELS 2004, CEJA 2005, Duce y Riego 2007, Van Aaken, Salzberger y Voigt 2004, Van Aaken, Feld y Voigt 2009).

Ahora bien, no me parece claro por qué los agentes de un Ministerio Público de este tipo tendrían mayor interés y mayor capacidad para investigar a la policía y demás funcionarios estatales que otro Ministerio Público donde el Ejecutivo interviniese en gran medida en su estructura y funcionamiento. De hecho, considero que si el Poder Ejecutivo está interesado en enfrentar el problema de los excesos policiales, y tiene mayores instrumentos para influir en las decisiones del Ministerio Público y del Poder Judicial, es más probable que sucedan cambios sustantivos en la prevención y en la penalización de la violencia institucional. Disminuyendo esta presión *política*, incrementarían las probabilidades de que la burocracia penal continuara actuando con su inercia, la cual confunde muchas veces eficacia con aumento de la criminalización de los infractores más débiles.

Aunque para testear esta hipótesis necesitaría realizar una investigación más compleja, el análisis de las circunstancias institucionales y las definiciones públicas de las autoridades gubernamentales desde 1997 hasta nuestros días muestra que, a pesar de disminuir la influencia del Ejecutivo en el sistema de persecución penal, los delitos de violencia institucional continúan sucediendo y no se investigan. Una explicación factible es que el problema no es el grado de injerencia del Ejecutivo, sino el poco interés de los actores involucrados en cambiar el rumbo de la persecución penal.

Pues al analizar las manifestaciones públicas de las autoridades del sistema penal bonaerense sobre redacción de leyes, designación de funcionarios, elaboración de reglamentos, declaraciones, etc., es notable cómo se inscriben en general dentro de una visión securitaria de centro derecha. Las pocas veces que llegaron a alguna agencia estatal personas con un discurso penal de centro izquierda, tuvieron que compatibilizar sus políticas con otros funcionarios de igual o mayor rango (el propio Gobernador, el bloque legislativo oficialista, Ministros, Procuradores Generales, Intendentes, etc.) con una prédica que no considera relevante el problema de la violencia institucional.

Comenzando por el caso paradigmático, a menos de un año del inicio de la implementación de la reforma del sistema acusatorio, el gobernador Duhalde y el candidato oficialista para sucederlo, Carlos Ruckauf, manifestaron la necesidad de cambiar el rumbo de la política securitaria y penal. Este cambio de política se plasmó en el reemplazo de Arslanian por funcionarios identificados claramente con un discurso securitario y penal de derecha como Aldo Rico en el Ministro de Seguridad y Jorge Casanovas en el Ministro de Justicia; en la redacción de las leyes 12.405 y 12.543; además de las declaraciones y decretos del propio gobernador solicitando mano dura contra los delincuentes y criticando a los jueces por su ineficacia garantista.

Algo interesante es que no sólo los miembros del poder Ejecutivo y Legislativo provincial modificaron su discurso securitario, sino que la misma cúpula del Ministerio Público apoyó explícitamente la política de Ruckauf. Por ejemplo, en el contexto de las presiones del gobernador contra la ineficacia del sistema judicial en la represión del crimen, el Procurador General Eduardo De la Cruz responsabilizó a los jueces de garantías de fomentar el retraso de las causas, y los amenazó de llevarlos al “jury”. También apoyó las polémicas leyes 12.405 y 12.543 promovidas por el Ministro Casanovas y ordenó a todos los fiscales que apelen las decisiones judiciales que

concedan el beneficio de la excarcelación.

Otro caso ilustrativo. Luego de la crisis del 2001 y las muertes de dos piqueteros a manos de policías bonaerenses en el 2002, el gobernador Felipe Solá, sucesor de Ruckauf, designó un ministro de seguridad identificado con posturas más progresistas: Juan Pablo Cafiero. Ahora bien, Cafiero tuvo que compatibilizar su trabajo con funcionarios de igual rango con posturas opuestas. De hecho, durante el 2003 se produjo un duro enfrentamiento entre el Procurador De la Cruz y Marcelo Saín, en ese entonces viceministro de Seguridad bonaerense, por un documento que denunciaba "los gravísimos desbordes en el ejercicio de la coacción estatal que se producen en la provincia de Buenos Aires" y las "prácticas de terror llevadas a cabo por agentes del Estado (policías bonaerenses), que recuerdan métodos que caracterizaron la dictadura de 1976-1983". Al poco tiempo, el viceministro de seguridad y redactor del documento *decidió* renunciar.

La situación de Arslanian en su segunda llegada a la cartera de seguridad bonaerense en el 2004 fue similar a la de Cafiero, excepto por la diferencia de que su discurso en materia securitaria tenía cierta sintonía con las presiones del nuevo gobierno nacional de los Kirchner y la nueva Corte Suprema. En oposición a este discurso securitario progresista, los poderes Ejecutivo y Legislativo provincial continuaron elaborando leyes promotoras de la selectividad de la persecución penal como la 13.177 y la 13.183. Además, el Ministro de Justicia Eduardo Di Rocco se opuso varias veces abiertamente a las posturas de Arslanian, y desde la Procuración tampoco se cambió el rumbo de la política securitaria con la asunción de María del Carmen Falbo. Las pocas declaraciones y acciones dirigidas a comprometerse con corregir la selectividad de la persecución penal y los casos de violencia institucional provinieron de organizaciones estatales menores (como la Comisión contra la tortura y la Secretaría de derechos humanos), y del Ejecutivo y la Corte Suprema Nacional.

Finalmente, la gobernación de Scioli tampoco cambió las cosas. De hecho, una de las primeras medidas en el área seguridad fue retomar un proyecto de reforma del Código Procesal Penal de Solá y su ministro de Justicia, Eduardo Di Rocco, impulsada a fines de 2006, que pretendía limitar las excarcelaciones y constituir tribunales unipersonales para agilizar el funcionamiento de la justicia. Las designaciones de Stornelli como Ministro de Seguridad y Casal como Ministro de Justicia significaron también una mirada crítica sobre la gestión de Arslanian, y sobre sus propuestas securitarias de centro izquierda.

VI. CONCLUSIONES

Las reformas del sistema inquisitorio y del Ministerio Público Fiscal propusieron como objetivo central la persecución penal de los "delitos socialmente relevantes". Si bien no existe una definición exacta y universal de las infracciones a la ley que forman parte de este grupo de delitos, existe cierto consenso que incluye las ofensas graves contra la integridad personal y la propiedad, y "los hechos delictivos vinculados con torturas, apremios ilegales y delitos económicos que afecten el interés colectivo, como asimismo a los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones".

Según mi opinión, este objetivo responde a una visión equilibrada de la política securitaria que no cae ni en una posición *abolicionista* ni *represiva* del sistema penal. Entonces, para evaluar el impacto del accionar del Ministerio Público Fiscal, considero más pertinente analizar los cambios en la investigación y penalización de estos delitos,

que en la celeridad y en el nivel de resolución de los delitos en general (Marangunic y Foglesong 2004), en la investigación de casos de corrupción (Sadek y Cavalcanti 2003), en la cantidad de denuncias e investigaciones iniciadas y en las tasas de prisión preventiva (Tiede 2009).

El análisis de las estadísticas criminales entre 1998 y 2008 muestra que la reforma incrementó la persecución de delitos comunes, principalmente delitos contra la propiedad, lo que podría interpretarse como un aumento en la eficacia en la penalización de delitos comunes graves. Ahora bien, el mismo análisis da cuenta que la criminalización de delitos graves de violencia institucional no se ha incrementado, quedando casi en su totalidad impunes.

¿Por qué la reforma del Ministerio Público Fiscal no pudo lograr este objetivo central de su misión? Mi hipótesis es que esta falencia no se debe a la falta de independencia del Ministerio Público (y del Poder Judicial), sino a la falta de interés por parte de las autoridades del sistema penal (incluyendo al Procurador General, a la Corte Suprema y al Consejo de la Magistratura provinciales) para prevenir, investigar y penar estos casos. Y no creo que esta situación cambie, excepto que el Poder Ejecutivo lo tome como un *issue*, y utilice sus facultades para *presionar* a las demás autoridades con el fin de que investiguen y juzguen esos casos.

Como dije antes, para respaldar esta hipótesis necesitaría desarrollar una investigación más compleja, que incluya comparaciones con experiencias donde el Ejecutivo se compromete con la persecución penal de delitos de violencia estatal. Pero adelanto las bases de mi conjetura. Los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y el Ministerio Público se coordinan para dirigir y controlar a las burocracias del sistema penal (Ferejohn, Chavez, Weingast 2003 y McCubbins, Noll, Weingast 2006). Sin dudas, es el Poder Ejecutivo quien tiene más facultades para influir en esta coordinación, por su mayor capacidad para afectar dichas burocracias -incluso las del Poder Judicial y del Ministerio Público- a través de las designaciones de los cargos más importantes, la organización de su estructura y de los procedimientos, el control del presupuesto, etc.. Arriesgo que por estas facultades, y por su visibilidad frente al electorado y la opinión pública, es el único Poder del que se pueden esperar iniciativas radicales en materia securitaria que rompan con la inercia de la selectividad del sistema penal. Claro, lo dicho es sólo una conjetura, y será materia de otro trabajo desarrollarla y testearla de manera apropiada.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahnen, Ronald 2007 "The Politics of Police Violence in Democratic Brazil" en *Latin American Politics and Society* (Miami) Vol. 49 No. 1.
- Brinks, Daniel 2004 "Legal Tolls and the Rule of Law: The Judicial Response to Police Killings in South America", Tesis de doctorado, University of Notre Dame.
- Caldeira, Teresa y Holston, James 1999 "Democracy and Violence in Brazil" en *Comparative Studies in Society and History* (Cambridge) Vol. 41, No. 4.
- Comisión Provincial por la Memoria 2009 *El sistema de la crueldad IV* (La Plata) documento electrónico en www.comisionporlamemoria.org.
- CELS 2004 *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal* (CABA: Siglo XXI Editores).
- CELS 2005 *Derechos humanos en Argentina. Informe anual 2005* (CABA: Siglo XXI Editores).
- CELS 2007 *Derechos humanos en Argentina. Informe anual 2007* (CABA: Siglo XXI

Editores).

CEJA 2005 *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento* (Santiago de Chile: CEJA).

CEJA 2007 *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina* (Santiago de Chile: CEJA).

Ciafardini, Mariano 2005 *Delito urbano en la Argentina* (CABA: Ariel).

Díez Ripollés, José Luis 2004 “El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana” en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* Vol. 6 No. 3.

Domingo, Pilar 1999 “Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America” en Schedler, Diamond, Plattner eds. *The Self-Restraining State* (Colorado: Lynne Rienner Publishers).

Duce, Mauricio 2005 *El Ministerio Público Fiscal en la reforma procesal penal en América Latina: visión general acerca del estado de los cambios* (Santiago de Chile: CEJA).

Ferejohn, John, Chavez, Rebecca, Weingast, Barry 2003 “A Theory of the Politically Independent Judiciary” ponencia para reunión anual de APSA (American Political Science Association), Filadelfia, del 27 al 31 de Agosto.

Guarnieri, Carlo 2003 “Courts as an Instrument of Horizontal Accountability” en Maravall y Przeworsky eds. *Democracy and the Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press).

Langer, Máximo 2007 “Revolution in Latin American Criminal Procedure: diffusion of legal ideas from the periphery” en *American Journal of Comparative Law* Vol. 55 No. 617.

Marangunic, Antonio y Foglesong, Todd 2004 “Charting Justice Reform in Chile” (Nueva York: Vera Institute).

McCubbins, Mathew, Noll, Roger y Weingast, Barry 2006 “Conditions for Judicial Independence” en *Contemporary Legal Issues* No. 105 (San Diego).

Mendez, Juan, O'Donnell, Guillermo, y Pinheiro, Paulo comp. 2002 *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina* (CABA: Paidós).

Neme, Cristina 2007 “Reforma en la policía: control de la violencia policial en Sao Paulo” en Urvio, *Revista Latinoamericana de Seguridad ciudadana*, Nro. 2 (Quito, Septiembre 2007).

Pásara, Luis 2009 “Claroscuros en la reforma procesal penal chilena: el papel del Ministerio Público” Documentos electrónicos de FLACSO Nro. 3 (Santiago de Chile).

Pásara, Luis 2010 “El impacto de la reforma procesal penal” Documentos electrónicos en www.unifr.ch

PNUD 200, *Estado, democracia y seguridad ciudadana* (CABA: PNUD).

Rawls, John 1997 (1971), *Teoría de la justicia*, (México D. F.: Fondo de Cultura Económica).

Rico, José María 1997 *Justicia penal y transición democrática en América Latina* (México D. F.: Siglo XXI Editores).

Rico, José María y Chinchilla, Laura 2002 *Seguridad ciudadana en América Latina* (México D. F.: Siglo XXI Editores).

Riego, Cristian 1999 “Las reformas judiciales y la seguridad ciudadana” en *Perspectivas: en política, economía y gestión / Universidad de Chile*, (Santiago de Chile). Vol. 3, No. 1.

Sadek, Maria Tereza y Batista Cavalcanti, Rosangela 2003, “The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability”, en Mainwaring y Welna *Democratic Accountability in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).

Saín, Marcelo 2008 *El leviathan azul* (CABA: Siglo XXI Editores).

Tiede, Lydia Brashear 2009 "Taking Rights Seriously in Chile" Documento electrónico disponible en <http://ssrn.com/abstract=1431143>.

Van Aaken, Anne, Feld, Lars y Voigt, Stefan 2009 "Power Over Prosecutors Corrupts Politicians: Cross Country Evidence Using New Indicator" Documento de trabajo 008-2009 European Association of Law and economics, disponible en www.eale.org.

Van Aaken, Anne, Salzberger, Eli y Voigt, Stefan 2004 "The Prosecution of public Figures and the Separation of Powers: Confusion within the Executive Branch" en Constitutional Political Economy No. 15.

Verdú, María del Carmen 2009 *Represión en democracia* (CABA: Ediciones Herramientas).

Widner, Jennifer 1999 "Building Judicial Independence in Common Law Africa" en Schedler, Andreas, Diamond, Larry, Plattner, Marc eds. *The Self-Restraining State* (Colorado: Lynne Rienner Publishers).

Zaffaroni, Eugenio 2009 *El enemigo en el derecho penal* (CABA: EDIAR).