

# Aportes conceptuales para el estudio micro político y social de organismos de Justicia en Argentina: el caso del Ministerio Público Fiscal (MPF)\*

Yanina Guthmann\*\*

*Conicet – Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina*


## Resumen

El Ministerio Público Fiscal (MPF) en Argentina es, según los expertos juristas, una institución objeto de estudios y debates. Se destacan en particular, su capacidad de transformación interna y de innovación en políticas criminales, las ambigüedades para determinar sus objetivos, su reciente surgimiento en la historia del Estado nacional. Estudiar el MPF, más allá del conocimiento sobre el organismo y sus funcionarios en sí, permite adentrarse en el concepto de “políticas públicas de justicia” y avanzar en la definición de la dimensión estatal de la Justicia. Estos dos puntos son centrales a su vez, para articular el lenguaje de los actores y de los documentos jurídicos –discurso normativo– con el lenguaje de la investigación en ciencias sociales, discurso crítico y reflexivo.

**Palabras clave:** justicia, Estado, política, investigación empírica, instituciones, Argentina (Thesaurus).

---

\***Artículo recibido:** 31 de marzo de 2018 / **Aceptado:** 25 de mayo de 2018 / **Modificado:** 01 de junio de 2018. Este artículo surge de una investigación, “El cuerpo de la justicia. Pensamiento estatal, micro-política y filosofía de la gestión pública”, en el marco del trabajo como investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. No contó con financiación.

\*\*Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina). Investigadora de Conicet e Instituto de Investigaciones Gino Germani (Buenos Aires, Argentina). Última publicación: Estado y derecho: ¿qué especificidades tiene una “política pública de justicia”? Análisis de la política de derechos humanos en Argentina, 2005-2015. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, 10(19), 11-33, 2017. Correo electrónico: yaniguth@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-4559-2121>

## Conceptual Contributions to a Micro-Political and Social Study of Justice Agencies in Argentina: The Public Prosecutor's Office (MPF) Case

### Abstract

The Public Prosecutor's Office (MPF) in Argentina is, according to legal experts, an institution subject to many studies and debates. These experts highlight the institution's capacity for internal transformation and innovation regarding criminal policies, its ambiguities in establishing objectives and its recent emergence in the history of the National State. Studying the MPF allows us, beyond acquiring a precise knowledge about the agency and its officials, to delve into the concept of "public policies of justice" and to advance in the definition of the state dimension of the justice system. These two points are central to articulate the language of actors and legal documents –normative discourse– with the language of social science research, which is a critical and reflective discourse.

**Keywords:** justice, State, politics, empirical research, institution, Argentina (Thesaurus).

### Introducción

*Pocas figuras han sido tan estudiadas como las del Ministerio Público Fiscal y, a pesar de ello, pocas continúan tan necesitadas de que se les siga prestando atención, la confusión empieza por el mismo nombre con el que se le designa, pasa por sus funciones y acaba por su naturaleza y, por lo mismo, con su encuadre en los Poderes del Estado. Todo en el Ministerio Fiscal puede ser discutido y de hecho todo se ha debatido y aún estamos muy lejos de alcanzar una base común. (Montero, 1995, p. 13)*

*Que en todas las sociedades el saber es una fuente fundamental de autoridad no sorprende. Lo que tal vez inquieta es que, junto con el avance colectivo del conocimiento, nos volvemos individualmente más ignorantes y más dependientes de una miríada de especialistas. (Heredia, 2015, p. 37)*

El Ministerio Público Fiscal (en adelante MPF) nace en Francia como institución pública con el primer Estado de derecho que se conoce, en el régimen napoleónico en 1800, surge junto con la necesidad de contar con funcionarios que sean interlocutores de la administración frente al Poder Judicial. El MPF tiene, en Argentina, el doble rol de nuclear a los fiscales federales de todo el país, y a la vez el de generar líneas de política criminal<sup>1</sup>. En

---

1. Según la Constitución Nacional: "El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República" (art. 120, CN).

Argentina, el MPF es objeto de estudio, tanto por el rol de la cúpula, el/la procurador/a, como por su acción en los casos judiciales. Se destacan en particular, su capacidad de transformación interna y la innovación en políticas criminales, sus ambigüedades para determinar los objetivos, su reciente surgimiento en la historia del Estado nacional, su carácter *sui generis*. Estudiar el MPF permite adentrarse en el concepto de “políticas públicas de justicia” y trazar un puente entre justicia y Estado, entre derecho y política.

Este artículo, refleja los primeros resultados de un estudio empírico y micro político sobre el MPF en Argentina, sobre su rol, su estructura y sus principales actores. Luego de analizar los estudios existentes sobre el MPF (Binder, 1994; Goransky 2010; Maier, 1994), es importante delimitar un marco teórico conceptual propio que permita trazar puentes entre el lenguaje de los actores, discursos, y documentos –Derecho, discurso normativo– y el de la investigación –ciencias sociales, discurso crítico y reflexivo–, entre lo institucional y la dimensión subjetiva de los actores que lo integran.

En la elección de la perspectiva sobre el objeto de investigación, se parte del concepto del “rostro humano del Estado” (Bohoslavsky y Soprano, 2010), que estudia la actividad de sujetos concretos que habitan y dan vida al Estado y del análisis de Abad y Cantarelli (2013) que retoma a su vez, el trabajo de Lourau (1980) sobre el “pensamiento estatal”. Es decir, el discurso de los propios agentes o funcionarios que da un sentido a las prácticas, que las legitima y que también, puede, inclusive, establecer criterios de corrección de las acciones. En la investigación a nivel amplio, la idea es visibilizar la actividad de sujetos concretos que habitan y dan vida al Estado, que son “el Estado”, contribuir a una sociología del Estado, sin dejar de lado la cuestión filosófica del pensar en sí –la articulación entre “lo común” y lo subjetivo–. Este artículo es un primer paso en esta dirección.

En una primera parte se revisará el carácter estatal de la institución elegida. En una segunda parte, se abordará el tema de la especificidad del MPF frente a otros organismos públicos como el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. Estos dos puntos se verán a partir de la bibliografía que sitúa como objeto de estudio a las instituciones públicas y a las prácticas de sus funcionarios (Abad y Cantarelli, 2013; Bohoslavsky y Soprano 2010; Haney, 1996; Lipsky, 1983; Perelmiter 2016; Piore, 2011). También se tomarán elementos de la teoría clásica de la burocracia y la ciencia política (López, 2005; Oszlak, 1977; Oszlak y O'Donnell, 1981). Estas teorías son las que muchas veces han servido de fundamento y orientación a las reformas que se han llevado a cabo en la justicia e impregnan el lenguaje de nuestro corpus: documentos, informes de gestión, pero también de las entrevistas y escritos de los actores. Estas teorías surgen aquí como una forma de articular los datos y el marco metodológico conceptual<sup>2</sup>.

---

2. En la tesis de doctorado, indagué en la sociología del derecho de Weber el concepto de racionalidad lógica formal, y lo tomé como puente entre los discursos de los actores y los textos escritos por ellos. En esta etapa, la búsqueda consiste en integrar la dimensión estatal e institucional.

## **El carácter estatal del MPF y sus funcionarios. Una sociología del Estado**

### **La creación del MPF en Argentina**

Según relata Casal, procurador ante la Corte del MPF desde 1987 —actualmente Procurador General Interino del MPF—, en Argentina, la figura del fiscal ya aparece en la Constitución Nacional (en adelante, CN) de 1853. Sin embargo, el MPF como institución autónoma que reúne y coordina a los fiscales y tiene en su cúpula a un/a procurador/a, se crea más tarde, en 1994. Se instituye con la reforma constitucional que introdujo también otro organismo, de carácter novedoso, el Consejo de la Magistratura (art. 114, CN)<sup>3</sup>.

El Ministerio Público fue incluido en la Constitución Nacional en 1994:

El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. (art. 120, CN)

Su inclusión en la Constitución dio lugar a muchas disputas y negociaciones, tal como lo cuenta uno de los actores claves en este proceso, el jurista Jorge de la Rúa (2009). En Argentina, el Ministerio Público fue instituido en la reforma constitucional como órgano extrapoder y bifronte y comprendía tanto al MPF como al Ministerio Público de la Defensa (MPD). La ley orgánica del Ministerio Público (LOMP) que regula las funciones de ambas áreas, data de 1996 (Ley 24.946) y fue reformada en 2015 (Ley 27.148), dejando al Poder Legislativo cuestiones tales como la designación de los titulares y los principios de actuación, entre otros<sup>4</sup>.

El MPF es considerado entonces en la Constitución Nacional, como un órgano extrapoder, es decir un órgano que goza de autonomía funcional respecto de los tres poderes, como dice el art. 120 citado anteriormente; a su vez, está vinculado también a la administración de la justicia. Ahora bien, esta calidad de “extrapoder” o “cuarto poder”, le otorga una posición privilegiada como objeto de investigación del Estado, ya que tras esta búsqueda de autonomía se encuentra la representación de valores más permanentes que los partidarios o gubernamentales.

---

3. El Consejo de la Magistratura es un órgano colegiado integrado por jueces, juristas, abogados, representantes del ámbito académico y del Poder Ejecutivo, y está encargado tanto de seleccionar jueces como de imponerles sanciones (Art. 114, CN).

4. Este trabajo se centra en el MPF. No se estudia aquí el Ministerio Público de la Defensa (MPD) que quedará para futuros estudios.

Desde esta perspectiva, la noción de “pensamiento estatal” es clave. Según Abad y Cantarelli (2013) los agentes o funcionarios pueden vivir o pensar sus prácticas cotidianas en tanto y en cuanto puedan generar un discurso que les dé un sentido, que las legitime y que también, aunque no exclusivamente, permita establecer criterios de corrección de las acciones. En esta óptica, “la ética estatal no es una filosofía moral ni un espacio de resistencia testimonial, sino un conjunto de recursos para pensarse en cuanto actor de un espacio determinado, el Estado” (Abad y Cantarelli, 2013, p. 13).

Por otro lado, en Argentina, según Abad y Cantarelli (2013), desde el 2001 hasta la actualidad, el Estado sufrió una pérdida de centralidad y la erosión de su legitimidad. Esto se debió a la desarticulación del Estado de bienestar. En parte, estos autores atribuyen este fenómeno al desprestigio de la política, esta dejó de ser reconocida socialmente como el instrumento paradigmático de la construcción institucional, al mismo tiempo que responde al debilitamiento de las identidades político partidarias.

Sin embargo, este panorama a nivel de las prácticas y en el ámbito de la investigación académica, según Bohoslavsky y Soprano (2010), el Estado ha permanecido en el centro de las reflexiones políticas, científicas y sociales modernas contemporáneas por diversas razones. En algunos casos, para afirmar que es una institución política clave para la producción del orden social, en otros para comprender su génesis y desarrollo histórico, o incluso para proclamar su disolución. Por otro lado, en la medida que la convivencia es una producción política y en tanto las políticas públicas pueden incidir sustantivamente en diversos ámbitos de la vida social, en particular en la corrección y superación de inequidades y desigualdades, el Estado sigue siendo una herramienta decisiva de articulación social (Perelmiter, 2016), a lo que se suma un desarrollo claro de su rol respecto a la plena consagración de los derechos humanos, la protección de las víctimas y la equidad, consagrados en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con rango constitucional en Argentina (1994)<sup>5</sup>. En este punto, los discursos de los funcionarios y empleados de las instituciones públicas aparecen como claves para adentrarnos en esta temática. Una perspectiva etnográfica de trabajo, resulta muy apropiada<sup>6</sup>.

---

5. Consultar: Constituciones de Argentina y tratados internacionales con rango constitucional en [https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Constituciones\\_de\\_Argentina\\_y\\_tratados\\_internacionales\\_con\\_rango\\_constitucional](https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Constituciones_de_Argentina_y_tratados_internacionales_con_rango_constitucional)

6. La experiencia de trabajar tres años en la Procuración General de la Nación (PGN), área ejecutiva del MPF entre 2013 y 2016, conociendo diversas áreas y actores, facilitó una entrada etnográfica al campo.

## **El MPF como institución jerárquica y a la vez autónoma: fiscales, secretarios letrados, jefes de despacho**

Según la LOMP el MPF es un organismo jerárquico<sup>7</sup>. Sin embargo, varios autores, entre ellos Goransky (2010), jurista y funcionaria del MPF, observan que la línea jerárquica es aparente, la diferencia entre los distintos grados de fiscales es más que nada una división de tareas en el procedimiento penal o una diferencia en las remuneraciones –fiscales generales y fiscales<sup>8</sup>–. Las reglas de las cuales se puede inferir la facultad de dictar instrucciones por parte de otro funcionario que no sea el procurador general son muy pocas, no está definido un sistema claro de instrucciones generales y tampoco se estipula qué tipo de instrucciones están permitidas, ni tampoco si hay mecanismos de control y revisión para aquellos casos en los que se deben aplicar estas instrucciones<sup>9</sup>. En este sentido, según Goransky (2010), es notable la judicialización de la fiscalía, sus funcionarios apenas se distinguen de los jueces en cuanto a las formas de nombramiento y remoción, en lo que hace a las inmunidades y privilegios e, incluso a la función que desempeñan y cómo actúan.

Al igual que para ser juez, para ser fiscal se debe dar un concurso de oposición y antecedentes. Una vez obtenido el cargo, el fiscal goza de estabilidad. Para acceder a un cargo superior se debe dar un nuevo concurso, y se debe contar con ciertos requisitos, que son los mismos para todos los participantes –el ingreso como empleado o funcionario no está sujeto a requisitos y, al igual que los fiscales y los agentes del Poder Judicial, los funcionarios y empleados de planta gozan de estabilidad–.

Para poder comprender y estudiar las prácticas de estos actores, son necesarias diversas herramientas conceptuales. Primero, se puede trazar la diferencia entre burocratas y políticos. El MPF es una administración pública en relación directa con la administración de la justicia y con el Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y de la figura del procurador/a. Según Weber, mientras que el funcionario debe sacrificar sus convicciones a la ejecución de una orden, es decir a un deber de obediencia, el dirigente político debe sentirse personalmente responsable de las medidas que toma, aunque renuncie a sus convicciones:

---

7. Ver la Ley Orgánica del MPF (LOMP), 2015: <http://www.mpf.gob.ar/cppn/files/2015/06/Ley-Org%C3%A1nica-del-Ministerio-P%C3%BAblico-Fiscal.pdf>

8. El libro de Goransky (2010) es una referencia clave en los estudios del MPF por su claridad, profundidad y conocimiento “desde adentro” de la institución, manteniendo una mirada crítica a la vez.

9. No habría un sistema verdaderamente jerárquico salvo el caso de la facultad de dictar instrucciones generales que se le asigna al Procurador.

El espíritu normal de la burocracia racional hablando en términos generales, es el siguiente: formalismo, exigido ante todo para garantizar las oportunidades personales de vida de los interesados [...] La dominación de la impersonalidad formalista, sine ira et studio, sin odio y sin pasión o sea sin amor y sin entusiasmo, sometida tan sólo a la presión del deber estricto, sin acepción de personas, formalmente igual para todos, es decir para todo interesado que se encuentre en igual situación de hecho, así lleva el funcionario ideal su oficio. (Weber, 2008, p. 179-180).

Surge así, en el ámbito del MPF también esta problemática tradicional del sector público: la frontera entre política y administración. Por un lado, el recelo frente a las burocracias, por el otro, la expansión del fenómeno gerencial hacia el terreno de la política, reduciendo —en muchas ocasiones— los problemas de gobierno a meras cuestiones de eficiencia operativa (López, 2005), se vuelven temas centrales en un organismo que está compuesto —aproximadamente 5000 cargos— casi en su inmensa mayoría por abogados o estudiantes avanzados de derecho. Según Casares (2009, p. 10), y desde una perspectiva normativa:

Al analizar el perfil y la capacitación de empleados y funcionarios del Poder Judicial como de las fiscalías el resultado es idéntico: casi todos ellos son abogados o estudiantes avanzados de derecho. En dichas instituciones se da la paradoja de que cuentan con personal altamente capacitado, de hecho se podría afirmar que en un porcentaje muy elevado son organizaciones profesionalizadas. Pero el problema es que exceptuando a los jueces y fiscales, el resto de los funcionarios y empleados no se encuentran capacitados para realizar al menos la mitad de las tareas que efectivamente realiza a diario. [...] En consecuencia, en ambas instituciones nos encontramos con gente muy capacitada jurídicamente que “también” debe realizar tareas administrativas.

A nivel de las prácticas concretas, esto se manifestó desde el inicio de la institución, en palabras de un funcionario que estuvo desde el mismo comienzo cuando aún no había una estructura institucional armada:

Porque fue un momento en el que nadie sabía bien, la dimensión que iba a cobrar todo, y qué estructura necesitaba para responder a esa demanda, la gente que estaba en ese momento, tenía, venían de un ámbito muy específico del ámbito del derecho, eran los más formados que la media en las fiscalías, y tenían cero experiencia en la gestión, lo que hoy entendemos por gestión, de la gente que trabaja ahí que eran buenos para pensar dictámenes o cuestiones atinentes al derecho, no tenían la menor idea de cómo crear o administrar un área, un área que iba a manejar las designaciones de todo el país, eso generaba mucha tensión, eran abogados, pero estaban mucho más formados, yo creo, que la media de los abogados que trabajaban en la fiscalía. (Luis Pérez, 2017)

A través de esta mirada sobre los actores, es posible justamente pensar la dimensión política de las prácticas y decisiones del MPF desde las políticas criminales que elabora la PGN, es decir el área ejecutiva. Pensar también la conexión de estas políticas con aquellas más amplias de Justicia y Derechos Humanos, políticas de seguridad, a nivel del Poder

Ejecutivo<sup>10</sup>. A nivel más micro, los estudios sobre los “burócratas de calle”, y el gobierno del sector público (Piore, 2011), nos permiten estudiar dentro de la inflexibilidad y rigidez de las reglas y reglamentaciones gubernamentales, cómo la acción de los funcionarios y su discusión, van generando una evolución de las normas. En particular podemos citar el caso de una fiscal que trabajando sobre una causa de crímenes de lesa humanidad durante la última dictadura cívico militar en Argentina (1976-1983), descubre que no se habían tratado las violencias sexuales, —que habían sido subsumidas dentro del concepto de tortura— cuando éstas, ya tenían su especificidad dentro de los crímenes de lesa humanidad:

[...] ahí fue que dije si ella cuenta que la llevaron así, la secuestraron la llevaron al centro de detención, y la violaron, ¿Por qué juzgan por privación ilegítima de la libertad y tormentos? ¿Y la violación dónde está? Y entonces voy y le pregunto, y me dice: “siempre lo ponen así” y empecé a buscar y le pregunto si hay bibliografía y me dice: “no hay bibliografía” y entonces empecé, como no encontraba nada, y no tenía nada, [...] me puse a investigar en internet en casa, me acuerdo un viernes a la noche en el despacho del fiscal, en la página del tribunal internacional para Yugoslavia y ahí encontré un par de fallos para Yugoslavia, no estaba tan claro, era una bomba que estaba ahí, no sé cómo decirlo, qué raro que las querellas no lo hayan pedido, estaba en las declaraciones testimoniales, pensaba, históricamente las mujeres eran botín de guerra y era accidental de lo que les pasaba a los maridos, visto como colateral. (Martina Enriquez, 2017)

Es importante rescatar las áreas de MPF que están más en contacto con la comunidad y en particular con las víctimas, estas áreas fueron creciendo mucho estos últimos años, en un proceso que comienza en 2003 con la descentralización de ciertas fiscalías en barrios periféricos de la ciudad de Buenos Aires, La Boca, Pompeya y Saavedra<sup>11</sup>. Marcelo Solimine, fiscal a cargo de una Fiscalía de Instrucción, (Solimine, 2008, p. 166) muestra que este avance en la definición de áreas temáticas respecto del crimen organizado, y de la protección de las víctimas, surge también en otros países de América Latina —Costa Rica, Paraguay y Guatemala—. En estos países se prevén fiscalías

---

10. Por ejemplo, hay líneas de trabajo que surgieron en consonancia con los pactos Internacionales de Derechos Humanos, que los gobiernos ratificaron. Durante la gestión del Procurador General Becerra (1998-2004), se creó una Comisión de Derechos humanos y en el 2000 se suscribió al Plan de Acción Integral a Favor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes Objeto de Explotación Sexual Comercial. Estos temas surgieron en dinámica con la agenda política y pública internacional (hitos claves: arresto de Augusto Pinochet en 1998 y pedidos de extradición en 2000, de militares acusados de crímenes de lesa humanidad durante la última dictadura en Argentina, 1976-1983). Por otro lado, entre 1998 y 1999 UNICEF oficina de Argentina realizó una investigación sobre la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en diferentes regiones del país. Esta investigación proporcionó un diagnóstico general a partir de estudios desarrollados en distintas provincias, que confirma la existencia de niñas y niños en circuitos de prostitución.

11. Consultar informe anual 2004. <https://www.mpf.gob.ar/images/informeannual/ia2004.pdf>



temáticas que coexisten con las territoriales. Estas últimas buscando la cercanía con las poblaciones más vulnerables –en particular por las distancias, y la dificultad de acceso objetivo al Sistema de Justicia–. Durante la última gestión de la procuradora Alejandra Gils Carbó –agosto de 2012 a diciembre 2017– las unidades fiscales, pasan a llamarse procuradurías y aumentan su presupuesto, número de recursos humanos, visibilidad:

Desde fines de 2012, el Ministerio Público Fiscal avanzó hacia un nuevo modelo institucional, a partir de tres ideas centrales: fortalecer la lucha contra el crimen organizado, federalizar la política criminal y universalizar el acceso a la justicia. [...] se crearon las Procuradurías de Narcocriminalidad; Criminalidad Económica y Lavado de Activos; Violencia Institucional; Crímenes contra la Humanidad y Trata y Explotación de Personas. [...] Al mismo tiempo, la creación de la Dirección General de Acceso a la Justicia, con los ATAJOs –agencias instaladas en los barrios periféricos de la ciudad de Buenos Aires y de distintas provincias– se convirtió en la primera iniciativa del sistema de justicia federal que llegó al corazón de las villas de manera estable y definitiva<sup>12</sup>. [...] Ese trabajo se complementó con la entrada en funcionamiento de la Dirección General Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC), que busca recuperar a las víctimas como un motor central de los procesos. (Ministerio Público Fiscal, 2016)

Por otro lado, no se pueden olvidar las mesas de entrada de las fiscalías, donde los cargos más bajos del escalafón son los que deben lidiar con el ingreso de denuncias, y el tratamiento de las víctimas. En este punto, es interesante ver un ejemplo de este tipo de empleados y su relato en primera persona:

Cuando terminé de cursar derecho penal en la facultad, el profesor me ofreció ir a trabajar a una fiscalía. Estuve ahí mientras estudiaba unos dos años y medio como meritoria y, después, me nombraron auxiliar administrativa. Trabajé casi un año hasta que otro fiscal me ofreció pasar a su fiscalía con un ascenso. Conocía a todos los de esa fiscalía porque siempre bajaba a sacar fotocopias. Pasé al cargo de quinta, escribiente auxiliar. Estuve pocos meses en esa fiscalía hasta que se hizo una vacante efectiva de auxiliar de quinta en la otra fiscalía por lo que volví a la anterior. Ahí no termina mi paseo. [...] El primero de febrero, el oficial se fue al Senado por lo que no sólo pasé ascendida sino que, además, terminaba con un cargo de oficial interina. Una carrera meteórica. [...] Y aprendés haciéndolo, porque te pueden dar todas las pautas de cómo resolver una consulta pero tenés que estar ahí, en la trinchera, con el teléfono en la mano y con la víctima adelante, llorando. Te la tenés que bancar, resolverlo ahí. Y cómo se resuelve? Bueno, lo vas aprendiendo con el tiempo... (Goransky, 2010, p. 48)

Piore basado en los estudios de (Lipsky, 1983) muestra cómo las “burocracias de calle” interactúan con los ciudadanos y tienen discreción en la ejecución de su trabajo

---

12. Con el nombre de villas o villas miseria, se conoce a los barrios donde habitan los sectores más vulnerables y empobrecidos de la sociedad.

generando un impacto concreto y rápido en la vida de las personas. Son aquellos que ven las limitaciones de la intervención efectiva. Estudiar estos actores desde esta conciencia, permite alcanzar las dimensiones humanas de las situaciones, y ver cómo la discreción o arbitrariedad propia de estas prácticas, que no va con los formatos programáticos, genera a su vez flexibilidad y legitimación del servicio del estado. En este punto las entrevistas a los empleados de la Dirección General de Acceso a la Justicia (DGAJ) de la Procuración General de la Nación (PGN), área ejecutiva del MPF, pueden brindar ejemplos concretos:

[...] están acomodándose, el otro día vino una chica trans a hacer una denuncia, y les dije que se sentara al lado mío, venía por una denuncia de violencia policial. Viene y no se sienta en la silla, se queda parada, le digo: “vení y sentate”, al otro día le explico por qué”. No es lo mismo hacer una pregunta sentado que parado, que estar de igual a igual, porque no es lo mismo, ser parte de eso que está pasando, sino estás afuera viendo. (Josefina Arias, 2017)

Permite observar la rutina de los actores burocráticos, y la distancia entre la misión organizacional y la ideología, los dilemas propios de esta acción en el “terreno”. Todos estos elementos son claves en el análisis de los empleados de las fiscalías para vislumbrar en qué sentido, los funcionarios funcionan como un instrumento de política pública y, a la vez, como una resistencia y una posibilidad de transformación. En términos clásicos podríamos pensarlo con Sauvy:

Entre la arbitrariedad y la esterilidad –frente a las leyes u órdenes lejanas, que necesariamente no han previsto todos los casos posibles– el funcionario corre dos peligros: si aplica rigurosamente los textos, las cosas no caminan y se hará acreedor a un justo reproche de formalismo y exceso de reparos, pero si demuestra iniciativa, estará ejerciendo una facultad con características de arbitrariedad. Las oficinas oscilan en general entre estos dos excesos. Los reglamentos son siempre más severos de lo necesario, de manera que la administración siempre tiene razón; cabe recordar que una forma de huelga es “trabajar a reglamento” y que la ciencia de la administración consiste en saber violar –de manera inteligente– las normas establecidas. (Sauvy, 1965, p. 64)

En este punto, respecto de las normas, los valores y las burocracias estatales, la mirada de Haney (1996) derriba también, la presunta homogeneidad. Según esta socióloga habría en realidad micro estructuras de poder, modelos de control y resistencia, regulación y disciplina. El Estado aparece en los estudios de esta autora, no como una estructura uniforme que impone actos, sino como una red de diferentes instituciones, en conflicto y compitiendo respecto de los mensajes. Haney analiza el ejemplo de una cárcel de mujeres donde el trabajo de una de las funcionarias en particular, va en contra de una visión punitiva y patriarcal del Estado, aun contradiciendo la propia perspectiva de las detenidas, que se identifican con los roles tradicionales de las mujeres.

El trabajo de Haney (1996) permite despuntar las prácticas del Estado en los diferentes contextos institucionales, observar la disciplina y las reglas, la fuerza y los castigos, los diferentes niveles de control y resistencia dentro del Estado. Este punto sirve para observar nuevamente las distancias entre el trabajo entre fiscalías, entre fiscalías y áreas de la PGN, incluso permite adentrarse al interior de las fiscalías, las dinámicas y conflictos.

### **La dinámica del MPF con los otros poderes del Estado: conceptos claves de la ciencia política**

Para comenzar este segundo acápite, es conveniente recordar cómo en la primera parte se definió al MPF como un órgano extrapoder que a la vez se encuentra vinculado con los otros poderes. El MPF se relaciona con el Poder Judicial en el marco de las causas judiciales y, según dispone la ley, se relaciona con el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Justicia en la coordinación para las políticas criminales<sup>13</sup>. En el apartado siguiente, se verán a través de las visiones de juristas expertos en reformas de justicia; funcionarios, o exfuncionarios de la institución y distintas perspectivas sobre el rol del MPF. En este punto, ciertos conceptos claves de la ciencia política clásica, el sistema de pesos y contrapesos democráticos, las teorías del *Management* y la definición de “políticas de Estado” y “políticas públicas”, nos resultan un puente para adentrarnos en el campo y poder seguir a los actores, en particular para comprender la distinción proveniente del derecho entre sistemas acusatorios e inquisitivos.

### **El MPF y el Poder Judicial, sistemas acusatorios e inquisitivos, el tema de la eficiencia. Una perspectiva desde lo normativo**

El MPF se relaciona con el Poder Judicial en el marco de las causas judiciales. Y las causas están regladas por el Código Procesal Penal de la Nación (CPPN) que a su vez contiene normas de control sobre la actividad del MPF. Los códigos y el MPF se hallan por lo tanto intrínsecamente relacionados. Actualmente, las actividades de las fiscalías consisten, básicamente en el control realizado, sobre todo a través de dictámenes que son obligatorios antes de tomar decisiones o a través de los recursos que pueden interponerse<sup>14</sup>.

---

13. Los vínculos del MPF con el Poder Ejecutivo están también dados por la intervención en la designación de los integrantes, su remoción (Procurador, concursos de Fiscales). (Ver Constitución Nacional).

14. Un recurso procesal o jurisdiccional es el medio establecido en la ley para obtener la modificación, revocación o invalidación de una resolución judicial, ya sea del mismo juez o tribunal que la dictó o de otro de superior jerarquía. Se interponen para impugnar resoluciones que no están firmes.

Varios autores coinciden que el papel que le otorga a los fiscales el CPPN en Argentina es limitado (Goransky, 2010; Ledesma, 2008). Según Ángela Ledesma, jueza de la Sala II de la Cámara Nacional de Casación Penal y presidenta de la Asociación Argentina de Derecho Procesal, independientemente de que sus atribuciones crecieron con el correr del tiempo ante la necesidad de encontrar respuestas rápidas a los problemas de la criminalidad, la legislación procesal penal mantiene una fuerte influencia inquisitiva y los jueces son los que continúan dominando el proceso<sup>15</sup>. Esto pareciera para todos los autores algo negativo y es por eso que la distinción entre sistemas inquisitivos y sistemas acusatorios surge como determinante<sup>16</sup>.

En América Latina, según Goransky (2010), la gran mayoría de los procesos de reforma de la justicia penal, casi sin excepción, han coincidido en la necesidad de abandonar el sistema inquisitivo propio de la tradición legal continental y en la importancia de implementar un sistema acusatorio similar al desarrollado en la tradición anglosajona<sup>17</sup>. Por otra parte, pareciera que “no hay unanimidad conceptual acerca de qué es un sistema inquisitivo y qué es un sistema acusatorio” (Goransky, 2010, p. XV). En este punto es central el trabajo de Langer (2014) en el que muestra diferentes distinciones entre ambos y a la vez las ambigüedades que éstas entablan. Según Langer, (2014), desde la doctrina, se concibieron, los procesos acusatorio e inquisitivo como sistemas en los que había uno o varios principios epistemológicos, sociales o políticos subyacentes, que conectaban las características respectivas de cada uno de estos procesos. De ese modo, un número importante de juristas consideró que cada sistema asumía una forma distinta de recolectar, producir y evaluar la prueba, y de determinar la verdad en los casos concretos. Por otro lado, cada sistema reenviaba a una cierta distribución de poder, más jerárquica y burocrática para el sistema inquisitivo y más horizontal y más democrática en el sistema acusatorio:

---

15. El ministerio público según Maier (1994) surge con la abolición del proceso inquisitivo histórico que reunía en una sola persona, la actividad de investigación –inquisición–, la actividad persecutoria y la de decisión. La creación de este organismo permitió la separación de estas funciones, que los funcionarios, se controlen mutuamente; garantizar de algún modo la “imparcialidad del fallo”.

16. En Argentina, desde la colonia, y la posterior emancipación, rigieron las leyes españolas de enjuiciamiento. El código procesal vigente desde 1889 hasta 1992 fue inspirado en la ley de enjuiciamiento española. Según Goransky (2010), pareciera haber un hiato entre los principios que rigen el proceso penal de acuerdo con la Constitución de 1853 que consagraba un sistema republicano que aseguraba el respeto por las garantías y establecía el juicio por jurados, y el código nacional vigente en Argentina, desde 1889 hasta 1991, que mantuvo el procedimiento inquisitivo importado de España en tiempos de la colonia y que de algún modo, ahora si bien es mixto, mantiene al fiscal en un lugar secundario frente al juez.

17. Ver en este punto el trabajo de Langer (2008) sobre la relación entre la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) y las reformas en América Latina.

[...] está la referencia a procesos penales contemporáneos de jurisdicciones continentales europeas y de otros lugares del mundo como América Latina, por un lado y anglosajonas por el otro (o al menos de algunas de ellas dentro de cada uno de estos grupos). [...] Y en la medida en que los actores jurídicos usan los calificativos de acusatorio o Common Law e inquisitivo o continental europeo para definirse a sí mismos como juristas, estas categorías también pueden ser entendidas como identidades legales, es decir, como términos para definirse a sí mismos como abogados vis a vis los abogados de otras jurisdicciones. (Langer, 2014, p. 11)

En un sistema acusatorio, los actores jurídicos redefinen sus roles y en particular, se esboza la figura del fiscal frente a la del juez, y la del Ministerio Público Fiscal frente al Poder Judicial. A la vez estas reformas del sistema procesal penal parecieran no cuestionar de modo contundente el monopolio del derecho. A nivel investigativo, el debate acusatorio-inquisitivo, así como el tema de la evaluación de las pruebas —quien las evalúa y quien juzga—, pueden ser retomados por las ciencias sociales para fundamentar una teoría de las “políticas públicas de justicia” sobre la base de un conocimiento profundo de las prácticas jurídicas concretas —y sus rituales—. Según Goransky (2010, pp. 378-379):

Lo que los distintos modelos comparten es que el principio que estructura todo el sistema de justicia penal es el de la persecución penal pública estatal; la verdad histórica en el sistema continental y la búsqueda de consenso en el modelo angloamericano [...].

También surge la relación entre sistema acusatorio y derechos humanos: la visión de Becerra, es clara. Según este jurista, exprocurador del MPF, la “separación de funciones” y el “respeto de los derechos fundamentales” no son objetivos escindibles, sino que ambos se hallan íntimamente relacionados entre sí:

Precisamente, la separación de las funciones de perseguir y juzgar, y su atribución a órganos diferentes, es ciertamente el reflejo, en el proceso penal, de aquel axioma republicano, a nivel de organización estatal, según el cual toda concentración de poder lleva al abuso y ha de evitarse, pues el abuso, a su vez, conduce al avasallamiento de los derechos y libertades. (Becerra, 2004, p. 125)

En este punto, el MPF tiene una importancia particular respecto al servicio de Justicia<sup>18</sup>. Según varios autores, entre ellos Becerra (2004, p. 173) y Berrocal Godoy (2008),

---

18. La mirada de Abad y Cantarelli (2013), puede ser útil para comprender la importancia de esta eficiencia y cada vez más. Desde el 2001 —con el conocido “Que se vayan todos”— surge una subjetividad a-estatal en el marco más amplio de una pérdida de centralidad del Estado. Este proceso puede delinearse desde la última dictadura militar (1976-1983), pasando luego por las políticas neoliberales de la época menemista y la redefinición del Estado en clave de *management*. Estos autores, atribuyen a su vez, este fenómeno, al desprestigio de la política, esta última —ya no sería el instrumento paradigmático de la construcción institucional— y al debilitamiento de las identidades político partidarias. A este panorama se le suma la falta de un pensamiento propiamente estatal, es decir que predominarían formas de pensar que no se definen a partir de la organización y disciplinas estatales sino del consumo y la dispersión mercantiles.

funcionaria del MPF, el Ministerio Público tiene un rol estratégico en la implementación de un nuevo sistema penal, y en las reformas del sistema de justicia en general, en particular para pasar a un sistema acusatorio (Berrocal Godoy, 2008,). Según Goransky (2010), el Ministerio Público presentaría además ventajas respecto del Poder Judicial en cuanto a sus posibilidades de cambio interno:

El carácter autónomo, la estructura jerárquica y la concentración de atribuciones en manos del Procurador General ponen a esta institución en excelente condición para llevar adelante procesos de cambio que pueden luego, influir decididamente en otras instituciones más complejas y horizontales [...]. (Goransky, 2010, p. XXI)

Goransky subraya, respecto a esta distinción entre inquisitivo y acusatorio, que muchas reformas no logran en un primer momento llegar a los trabajadores y operadores de la justicia, sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en que un sistema acusatorio es más eficiente. También coinciden en la ineficiencia del sistema de justicia, la cual pareciera un dato duro en todos los escritos y relatos. Para ampliar y sistematizar este punto, sobre la ineficiencia del sistema, podemos citar a Binder (2008). Según este jurista, las claves del análisis de las fallas del sistema judicial pueden establecerse en tres cuestiones: 1) los actores, sus valores, la ética y la formación, —este punto fue tratado en el apartado anterior—; 2) la gestión y manejo de recursos, débil desarrollo tecnológico y 3) el sistema de justicia —esquemas inquisitivos subyacentes—.

A modo de ejemplo del acápite dos. La estructura del MPF, según Goransky (2010) es un reflejo del Poder Judicial. El Ministerio Público Fiscal —en el área de Fiscalías— se organizó en forma refleja al Poder Judicial. En consecuencia, por cada juzgado existente se creó una unidad funcional “fiscalía”. Se copió en forma idéntica la organización judicial, con las mismas divisiones en fueros e instancias y, además, cada “fiscalía” copió la organización que tenían los juzgados, incluso la planta de empleados. [...] Las fiscalías están a cargo de un fiscal que es el responsable de su funcionamiento y de las causas que ingresan a ella; y se completa con un secretario o prosecretario —en las de juicio— y una planta de empleados con distintos rangos. En este punto, la descripción de Sauvy (1965, p. 20) puede ser muy útil:

La dimensión de las oficinas y la insuficiencia de las comunicaciones explican la fragmentación conocida con el nombre de compartimientos estancos. Dos oficinas, por ejemplo, se ocupan del mismo asunto —con frecuencia en un sentido diferente— o ejecutan las mismas investigaciones. En verdad no existen compartimientos estancos, sino ausencia o, por lo menos, una insuficiencia de comunicaciones. Las comunicaciones ascienden hasta el pináculo

de la jerarquía e inmediatamente vuelven a descender por este laborioso camino. Es muy difícil remediar esta situación porque se trata de crear algo y mantenerlo. (Sauvy, 1965, p. 60)

A nivel concreto en las fiscalías, según Maier, jurista y actor clave de las reformas penales en Argentina y América Latina, suceden cosas como la siguiente:

Les voy a dar una idea de cómo se comunican dos jueces de la misma competencia, o, mejor dos fiscales, el fiscal 23 y el 24, por ejemplo. Vamos a suponer que el fiscal 23 necesita algo que le puede proporcionar el fiscal 24 [...] ¿Cómo hace el pedido? Están ubicados uno al lado del otro; los separa una puerta que normalmente utilizan [...] Pero claro, cuando tienen que pedir una cosa vinculado con el expediente, el fiscal 23 le escribe una carta al fiscal 24 y se la da a un empleado suyo que lo anota en un libro. Ese empleado también hace un recibo en otro libro que se llama libro de recibo. Con ese libro de recibo y la carta, el empleado sale de su oficina, da la vuelta y entra por la otra puerta a la fiscalía 24, allí un empleado firma en su libro de recibo, el primer empleado vuelve y deja el libro otra vez en la Fiscalía 23. ¿Qué tiene que hacer el empleado de la 24? Tiene que anotar en un libro de entradas que ingresó esa carta, y agregar una serie de indicaciones [...] No terminamos, todavía tienen que proyectar esa nueva carta [...] esto demora tres, cuatro días, [...] Una vez que está lista se la presenta de nuevo al fiscal [...] Con la carta firmada, el empleado lo anota en el libro de entradas y le da de baja a la otra anotación diciendo que ya contestaron y hacen un recibo en su libro de recibos para que lo firmen del otro lado de la puerta diciendo que recibieron la respuesta a la carta. Después todo eso sigue y sigue [...]. (Maier citado en Goransky, 2010, p. 59-60)

Ante este panorama, la bibliografía de la ciencia política respecto del fenómeno de la Nueva Gestión Pública (NGP), o también referenciado como *New Publicment* (NPM), permiten avanzar en el análisis de la institución y sus cambios, en particular respecto de los puntos dos y tres en Binder (2008). Apoyada en las ideas básicas provenientes del *management*, la legitimidad de la Nueva Gestión Pública como fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en el discurso que contrapone la “eficiencia privada” vs. la “ineficiencia pública” y que fue rescatado por los ámbitos académicos y políticos<sup>19</sup> (López, 2005).

---

19. Según López, “Significativamente, una vez transcurrido el activo proceso de ‘reestructuración’ tendiente a minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, conocido como ‘primera generación de reformas’, desde los propios organismos financieros internacionales se impulsó una variante crítica de las políticas derivadas del ‘Consenso de Washington’, haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados. En esta línea, el Informe del Banco Mundial de 1997 puso a consideración un conjunto de medidas para llevar a cabo las llamadas reformas de ‘segunda generación’ que, en el terreno estrictamente administrativo, apelan al fomento de una mayor competencia (por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos), a la apertura de las ‘principales instituciones gubernamentales’ (a fin de romper el monopolio estatal), a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana –por ejemplo, encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos, etcétera (Banco Mundial, 1997)” (López, 2005, p. 69).

En la última gestión del MPF (Gestión Gils Carbó, 2012-2017), la lógica de la eficiencia fue clave, con el asesoramiento de expertos externos —Alberto Binder— y la visión de una reforma desde una lógica modernizadora. Se crearon y desarrollaron áreas específicas para agilizar y desarrollar los procesos, ligados a personal y tecnología: Dirección General de Desempeño Institucional (DGDI), Dirección General de Desarrollo Organizacional y Nuevas Tecnologías (Ministerio Público Fiscal de la Nación, 2016).

En el caso de América Latina, cabe preguntarse, además, acerca de la posibilidad real y la conveniencia de introducir una lógica “gerencial”, dando por supuesto que dicho modelo superará al tradicional weberiano, en países donde la mayoría de sus administraciones públicas se caracterizan por la pervivencia de sistemas clientelares y/o patrimonialistas de profundo arraigo. Concretamente, se apunta que la mayoría de las técnicas de gestión favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios. En este punto, la existencia de asesores y/o cargos de confianza estaría ampliamente justificada a los efectos de contar con aparatos administrativos consustanciados con las políticas de gobierno. Con esta mirada, López nos permite hacernos preguntas claves para analizar esta última gestión del MPF:

Bajo esta alternativa, más que un dilema de ‘delegación’, emerge como cuestión el tema de la ‘responsabilidad’: ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿a estos ‘nuevos gerentes’ o ‘burocracias flexibles’?; ¿a los funcionarios políticos?; ¿las ‘tecnocracias paralelas’ poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando —la mayoría de las veces— a los cuerpos estables de la administración? (López, 2005, p. 8)

Para finalizar este acápite y dar inicio al próximo, se ve cuán importante es contar con los relatos de los actores. En el marco de la investigación que se está realizando, se cuenta con entrevistas a funcionarios y empleados de diferentes rangos, desde “procuradores ante la Corte” hasta “oficiales”, escalafón judicial el primero y administrativo el segundo (Resolución PGN N° 128 del 2010)<sup>20</sup>. Estas entrevistas permiten reconstruir la visión de los actores de sus carreras en la institución, y rescatar también las decisiones más importantes o más difíciles que tuvieron que tomar. El “pensamiento estatal” nos permite iluminar el discurso de los propios agentes o funcionarios que da un sentido a las prácticas, que las legitima y que también, puede, inclusive, establecer criterios de corrección de las acciones (Abad y Cantarelli, 2013).

---

20. Consultar la resolución PGN 128 del 2010. <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2010/pgn-0128-2010-001.pdf>



## **El rol del MPF en las políticas criminales y políticas públicas de justicia**

El vínculo del MPF con el Poder Ejecutivo, según dispone la ley, se establece por intermedio del Ministerio de Justicia y tiene que ver con la coordinación para las políticas criminales. Hasta aquí se analizó la relación entre el MPF y el Poder Judicial a través de los CPPN. Ahora se puede pensar sobre su relación con el Poder Ejecutivo. Los juristas y la doctrina jurídica analizada muestran que la cúpula del Ministerio Público Fiscal, es decir el/a procurador/a, tiene un rol central en el diseño de la política criminal. Esta interacción se manifiesta concretamente “fijando criterios y prioridades de persecución penal, asignación de funciones auxiliares en tareas de prevención del delito”. (Solimine, 2008, p. 167). En este sentido, según el ex procurador Becerra:

Como último punto, quisiera poner de manifiesto la necesidad de que la actividad del Ministerio Fiscal no se oriente únicamente en función del caso penal particular, sino que también se proyecte al desarrollo de programas que, desde una perspectiva más integral, permitan actuar en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los intereses generales de la sociedad. (Becerra, 2004, p. 165)

El Ministerio Público es quien tiene a su cargo la fijación de políticas estatales —políticas para el acceso a la justicia de sectores discriminados, políticas de persecución penal— y su ejecución mediante una estructura que responde al criterio de unidad de actuación y dependencia jerárquica sin que exista periodicidad en sus funciones, ni elección popular de sus integrantes, tiene sí, un control parlamentario, al que se presentan los informes anuales<sup>21</sup>. Estos informes son herramientas centrales para el estudio de las políticas que lleva a cabo el MPF, y las que llevó a cabo desde su creación, permiten también analizar la evolución y transformación de estructuras y valores.

Para este punto son importantes los estudios sobre políticas públicas, en particular la diferencia entre políticas de gobierno y de Estado (Cueto y Guardamagna, 2012) ya que nos permite analizar críticamente las políticas de la institución en el marco más amplio de las políticas públicas en general. Junto con Oszlak y O'Donnell (1981) se puede preguntar ahora: ¿Por qué estudiar políticas públicas o, tal vez más precisamente, políticas estatales? Según estos autores una política estatal es esa toma de posición que intenta —o, más

---

21. La creación de una Comisión bicameral de seguimiento inscrita en la letra de la CN, para las relaciones entre el Ministerio Público y el Poder Legislativo, tardó años en conformarse desde 2010 (Sanción de la ley orgánica del MP) hasta 2016. Sin embargo, los informes anuales fueron año tras año decisivos documentos para el estudio del trabajo del MPF. Consultar para más profundidad (Cafferata Nores, 2009).

precisamente, dice intentar— alguna forma de resolución del problema. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente.

Es interesante analizar las políticas del MPF en relación con las políticas de Estado más amplias, específicamente con crímenes de lesa humanidad, la articulación es muy paradigmática (Guthmann, 2017), pero también en otras materias como trata de personas con fines de explotación sexual, inclusión de la visión de las víctimas en el proceso penal, entre otros. Aquí me gustaría detenerme en un ejemplo, el tema de la vulnerabilidad y el acceso a la Justicia. Este punto fue abordado tanto a nivel del Poder Ejecutivo con un programa específico de Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), como a nivel del MPF con la creación de la Dirección General de Acceso a la Justicia (DGAJ) que instala oficinas en barrios vulnerables o “villas miserias”, para asegurar el servicio de justicia a sectores marginales de la población<sup>22</sup>.

Este tipo de iniciativas y la articulación entre ellas permite abrir un campo de preguntas respecto de la dinámica entre Justicia y comunidad, entre funcionarios de justicia y víctimas, entre políticas institucionales de justicia y políticas de gobierno, volviendo aquí a la bibliografía que estudia las “burocracias de la calle”, novedad esta para la Justicia como institución, más bien conocida como reacia al acceso<sup>23</sup>. Se abre la puerta también a pensar la relación entre este tipo de políticas y las políticas de Estado, y sobre cómo articular para que los logros de estos procesos puedan perdurar y profundizarse: ¿Qué significa en el día a día, la descentralización de una oficina de justicia? ¿Qué significa trabajar con lógicas comunitarias? ¿Qué significa acercar la administración burocrática de la justicia hacia la población? ¿Cómo garantizar la calidad del servicio de justicia en espacios precarios? ¿Cómo asegurar que la administración burocrática llegue a la gente pero que sea bajo una modalidad que permita adaptarse a situaciones de mayor urgencia y muchas veces, a la acumulación de problemáticas complejas?

A modo de cierre, resulta interesante establecer la importancia de los puentes interdisciplinarios en los estudios empíricos, poder enlazar el pensamiento estatal con las prácticas estatales, conectar los discursos de los actores, tanto a nivel de sus escritos, doctrina jurídica, como de las entrevistas o diálogos informales, con las prácticas. Poder reflexionar sobre la visión que tienen los actores de sus prácticas, siguiendo sus propios discursos y logrando entrar en la lógica de lo que los conmueve en la acción. En este

---

22. Ver más sobre los CAJ en <http://www.jus.gob.ar/accesoaljusticia/caj/centros.aspx> Respecto de la DGAJ, esta fue creada como Programa en junio de 2014 mediante la Resolución PGN N°1316/14. En junio de 2015, se conforma como Dirección General –Ley N° 27 148, LOMP– (Ministerio Público Fiscal, 2016).

23. Ver en este punto los estudios del grupo de antropología jurídica de la Facultad de filosofía y letras de la UBA (Tiscornia y Pita, 2005).

punto el MPF nos permite concretar preguntas claves dado su carácter “extrapoder” y a la vez de vínculo con los otros poderes del Estado, dada también su carácter de institución nueva y con cierta apertura a los cambios.

Algunos resultados preliminares de esta investigación bibliográfica permiten iluminar el camino para trabajar sobre los datos. En el plano micropolítico y de la gestión, nos interesa en particular comprender la especificidad del MPF frente al Poder Judicial. Podemos destacar las ideas de “jerarquía ambigua” y de “judicialización de las fiscalías” que como parte del MPF, nos permiten estudiar la relación entre fiscales y cargos inferiores, funcionarios y empleados, pero también entre fiscales y cúpula, y a la vez tener una mirada comparativa entre fiscales y jueces. Se puede también observar a partir del análisis de los antecedentes, que los fiscales y los actores del MPF parecieran un poco más abiertos, a diferencia de los actores del Poder Judicial, a escribir sobre sus prácticas. Una parte importante de los autores estudiados, además de contar con una formación en derecho, fueron o son, funcionarios o empleados de la institución: a modo de ejemplo (Becerra, 2004; Casal, 1996; Goransky, 2010; Rusconi, 1993; Solimine, 2008), entre otros. Este último caso, el de Goransky, Fiscal de la PGN, es uno de los estudios más completos sobre la institución. Otra parte tuvo también un rol activo en las reformas del sistema de justicia en las cuales el MPF fue un eje central (Binder, 2000; Maier, 1994; Rúa, 2009), siendo este último asesor externo de la última gestión del MPF.

En el plano de la estatalidad, el desarrollo del MPF en estos últimos años y la creación o profundización de ciertas áreas de conexión con la sociedad civil –en particular con las víctimas o personas en condición de vulnerabilidad– áreas como DGAI, DOVIC, pero también las mesas de entrada de las fiscalías, nos permite profundizar la cuestión de la formación de los funcionarios y empleados y la distinción entre burócratas, expertos y políticos, en una institución formada esencialmente por abogados. En este punto la teoría clásica de Weber se vuelve nuevamente vigente. Destacar por último la necesidad de las herramientas del análisis del discurso para poder abordar la intertextualidad y polifonía, la circulación de la información y saber, y la distribución de la palabra en los documentos del corpus.

## Referencias

- Abad, S. y Cantarelli, M. (2013). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997, el estado en un mundo en transformación*. Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/701691468153541519/pdf/173000WDR0SPANISH0Box128708B00PUBLICO.pdf>

- Becerra, N. (2004). *El Ministerio Público Fiscal*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Berrocal Godoy, M. H. (2008). Lineamientos para la modernización del Ministerio Público y sus prácticas judiciales. En D. García Yomha y S. Martínez (Coords.), *Revista de Derecho Procesal Penal*. Tomo II (pp. 325-346). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Binder, A. M. (1994). Funciones y disfunciones del Ministerio Público Penal. En *El Ministerio Público para una Nueva Justicia Penal*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria - Fundación Paz Ciudadana y Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales. Recuperado de [http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5063/ar\\_funciones.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5063/ar_funciones.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Binder A. M. (2000). *Ideas y materiales para la reforma de la justicia penal*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.
- Binder, A. M. (2008). La política judicial de la democracia argentina, vaivenes de la reforma judicial. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 3, 48-66. <https://doi.org/10.17141/urvio.3.2008.1072>
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (Eds.). (2010). *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad General Sarmiento y Prometeo.
- Cafferata Nores, J. I. (2009). El control parlamentario del Ministerio Público Nacional. En G. A. Arocena y F. I. Balcarce (Comps.), *El Ministerio Público Fiscal. Una evaluación a partir de su reforma* (pp. 181-190). Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Casares, M. (2009). *El Ministerio Público Fiscal ante la reforma. Desafíos y perspectivas del Ministerio Público Fiscal frente al escenario de cambio de paradigma procesal hacia un paso acusatorio*. Ponencia presentada en las XXII Jornadas Nacionales de los Ministerios Públicos, Buenos Aires, Argentina.
- Cueto, W. J. y Guardamagna, M. (2012). ¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto. *Documentos y Aportes, Administración Pública y Gestión Estatal*, 12(18), 7-26.
- Goransky, M. (2010). *Hacia un ministerio público eficaz, eficiente y democrático, un estudio comparado*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Guthmann, Y. (2017). Estado y derecho: ¿qué especificidades tiene una “política pública de justicia”? Análisis de la política de derechos humanos en Argentina, 2005-2015. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, 10(19), 11-33.
- Haney, L. (1996). Homeboys, Babies, Men in Suits: The State and the Reproduction of Male Dominance. *American Sociological Review*, 61(5), 759-778. <https://doi.org/10.2307/2096452>

- Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Langer, M. (2014). La larga sombra de las categorías acusatorio-inquisitivo. *Revista de Derecho Público*, 32, 1-34. <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.32.2014.18>
- Ledesma, A. E. (2008). Proceso de reforma procesal penal y judicial. Momentos y ejes rectores. En D. García Yomha y S. Martínez (Coords.), *Revista de Derecho Procesal Penal*. Tomo II (pp. 15-54). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Lipsky, M. (1983). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- López, A. (2005). Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En M. Thwaites Rey y A. Magdalena López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp.69-88). Buenos Aires: Prometeo.
- Lourau, R. (1980). *El Estado y el inconsciente, ensayo de sociología política*. Barcelona: Kairós.
- Maier, J. (1994). El Ministerio Público, ¿un adolescente? En *El Ministerio Público en el Proceso Penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Ministerio Público Fiscal. (2016). *Plan de Desarrollo Institucional del Ministerio Público Fiscal de la Nación (2013-2016)*. Buenos Aires: Procuración General de la Nación.
- Ministerio Público Fiscal de la Nación. (2016). Informe de Gestión 2016. Argentina. Recuperado de <https://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2017/05/Informe-Anual-2016.pdf>
- Montero Aroca J. (1995). *El Ministerio Público Fiscal y su actuación en el proceso penal abreviado*. Granada: Editorial Comares.
- Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Documento CEDES/G.E CLACSO*, 8. Recuperado de <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Notas%20criticas%20p%20una%20teo%20de%20la%20buroc%20est.pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4), 99-128.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín: Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
- Piore, M. J. (2011). Beyond Markets: Sociology, Street-Level Bureaucracy, and the Management of Public Sector. *Regulation and Governance* 15, 145-164. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01098.x>
- Rúa, J. de la. (2009). El Ministerio Público en la reforma constitucional de 1994. G. A. Arocena y F. I. Balcarce (Comps.), *El Ministerio Público Fiscal, Una evaluación a partir de su reforma* (pp.1-32). Buenos Aires: Editores del Puerto.

- Rusconi, M. A. (1993). División de Poderes en el proceso penal e investigación a cargo del Ministerio público. En *El Ministerio Público en el Proceso Penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Sauvy, A. (1965). *La burocracia*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Solimine, M. A. (2008). Lineamientos de algunas leyes orgánicas del Ministerio Público Fiscal en Latinoamérica. En D. García Yomha y S. Martínez (Coords.), *Revista de Derecho Procesal Penal*. Tomo II (pp. 145-167). Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Tiscornia, S. y Pita, M. V. (Eds.). (2005). *Derechos humanos, tribunales y policías en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Weber, M. (2008). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

### **Entrevistas**

- Josefina Arias. Oficial PGN. 06 de julio de 2017.
- Luis Pérez. Prosecretario PGN. 20 de junio de 2017.
- Martina Enriquez. Fiscal Federal. 03 de noviembre de 2017.

### **Cómo citar**

---

- Guthmann, Y. (2018). Aportes conceptuales para el estudio micro político y social de organismos de Justicia en Argentina: el caso del Ministerio Público Fiscal (MPF). *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 14, 141-162.