

El Ministerio Público Fiscal (MPF) en Argentina: actores y prácticas. Apuntes de investigación.

The Public Prosecutor's Office (MPF) in Argentina: actors and practices. Research Notes.

Yanina Guthmann
 Universidad de Buenos Aires/CONICET*
 Argentina

Fecha de recepción: 25-10-2018

Fecha de aceptación: 15-09-2019

Resumen

En el marco de lo que muchos autores describen como un fenómeno de creciente “judicialización” de la política en Iberoamérica, este artículo, que estudia el “Mundo del trabajo” en el Ministerio Público Fiscal (MPF) de Argentina, tiene como objetivo ampliar la visión de las instituciones de Justicia más allá del delito y castigo y describir otras dimensiones. El MPF es un órgano extrapoder, compuesto por fiscalías y un área ejecutiva, la Procuración General de la Nación (PGN). En este trabajo, surgen preguntas respecto de las prácticas, las tareas, las carreras y las visiones de actores, sobre su propio rol, como un primer paso en esta profundización de las miradas sobre la Justicia.

Palabras clave: Ministerio Público Fiscal - Trabajadores de la justicia - Jerarquías - Prácticas.

Abstract

Within the framework of what many authors describe as a phenomenon of increasing “judicialization” of politics in Latin America, this article, studies the “Work World” in Public Prosecutor's Office (MPF) of Argentina. The work aims to expand the vision of Justice Institutions beyond crime and punishment as to describe other dimensions. The MPF is an autonomous institution, with prosecutors, and an executive area, on charge of the General Attorney. In this work, our questions concern practices, tasks, careers and visions of this institution actors - about their role in it- as a first step in deepening Justice studies in Argentina.

Keywords: Public Prosecutor's Office - Justice Workers - Hierarchies - Practices.

* Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires / Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina. Correo electrónico: yaniguth@yahoo.com.ar.

“¿Se puede analizar el Estado? ¿Se puede abolir la curvatura de la política, esa curvatura que la política instituida marca sobre nuestras representaciones? (...) todos saben que los analizadores del Estado, las fuerzas que llegan a desnudarlo, son y no pueden ser más que fuerzas que, a diversos niveles, trabajan para lograr su autodisolución.(...) La institución es el proceso mediante el cual nacen las fuerzas sociales instituyentes que, a menudo, terminan por constituir formas sociales codificadas, fijadas e instruidas jurídicamente. El conjunto del proceso es la historia, sucesión, interferencias y mezcla de fuerzas contradictorias que funcionan tanto en el sentido de la institucionalización como en el de la desinstitucionalización”
Loureau, *El Estado Inconsciente*, 1980, p. 25- 6, 73

Introducción

En el marco del resurgimiento del estudio del Estado como instancia político social (Hall & Taylor, 1996), estudiar las instituciones de Justicia desde las ciencias sociales permite adentrarse en el mundo del trabajo de los funcionarios y empleados pertenecientes al “campo jurídico” (Bourdieu, 2000, Sarrabayrouse, 2011; Barrera, 2012; Guthmann, 2015), atendiendo a la relación entre los actores individuales y la institución, así como las transformaciones recientes en esta relación y las lógicas organizativas.¹

En Argentina, la figura del fiscal aparece en la Constitución Nacional (en adelante CN) de 1853. Sin embargo, el Ministerio Público Fiscal (en adelante MPF) como institución autónoma que reúne y coordina a los fiscales y tiene en su cúpula a un Procurador o una Procuradora que forma parte del área ejecutiva del MPF: la Procuración General de la Nación (en adelante PGN), se crea más tarde, en 1994, junto al Consejo de la Magistratura, en la Reforma Constitucional. El MPF es, según la CN, 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).

A nivel de la estructura del organismo, y cuando se analiza el organigrama y estructura del MPF se puede encontrar replicada la estructura orgánica del Poder Judicial: una fiscalía de instrucción por cada juzgado, una fiscalía oral por cada tribunal

1) Este trabajo es parte de una investigación más amplia sobre el Ministerio Público Fiscal en Argentina y que tiene como objetivo pensar la dimensión ética, política y social de las instituciones de Justicia, sus actores, sus prácticas y sus documentos, en perspectiva comparativa también con otros países de la región, en particular el caso de la Fiscalía General de la Nación de Uruguay.

oral, y así sucesivamente. Otro aspecto de este mismo punto es el relativo a la división del trabajo, según “instancias” o “etapas de proceso”, que también responde a la lógica de organización y división del trabajo del Poder Judicial. Sin embargo, existe una diferencia importante entre ambas estructuras: la unidad e indivisibilidad de la PGN y las fiscalías, a diferencia de la Corte Suprema que sería la última instancia del Poder Judicial pero que no forma parte de un mismo organismo con los tribunales. Esta doble estructura -Fiscalías y PGN- plantea dinámicas interesantes entre administración pública, política y Justicia.

En los últimos años, además, el MPF cobró mucha visibilidad en el país, por la creación en la PGN de áreas innovadoras en materia de políticas de lucha contra la criminalidad: acceso a la Justicia en barrios vulnerados, narcotráfico, crímenes de lesa humanidad, criminalidad económica, género y violencia contra las mujeres, entre otros, y creció en recursos -inmuebles y humanos, incorporación de un nuevo edificio para la PGN y más de 300 puestos creados llegando a más de 5000 cargos contando el personal de las fiscalías- y también a nivel comunicacional, lo que llevó a que el rol de los fiscales surgiera cómo un tema nodal en la opinión pública.

Este trabajo se basa en una mirada micro e interdisciplinaria -ciencias políticas, sociología, derecho--que busca integrar -dialogar- en vez de fragmentar las perspectivas - y tiene como objetivo ampliar la visión criminológica más allá del delito y castigo para pensar la tarea de la Justicia y sus actores (Rivera Beiras, 2016). Plantea de algún modo, la dimensión subjetiva de las prácticas judiciales con el objetivo de estudiar la dimensión ético social de éstas: ¿los actores de la Justicia se piensan como parte del aparato estatal? ¿Cómo perciben su rol y sus prácticas en relación con las características del “campo jurídico” de Pierre Bourdieu y cómo las perciben en función de su rol /responsabilidad social?

En el punto I de este trabajo realizaremos un breve apartado metodológico conceptual del trabajo. En el punto II, se presentan algunos puntos importantes respecto del origen y evolución de este organismo desde los años 90 hasta hoy, sus principales características y especificidades. En el punto III se verán también algunas experiencias de ingreso a la institución y carrera, con el objetivo de adentrarnos un poco más en preguntas respecto de la cultura institucional, jerarquías y formas propias al MPF que

permitan trabajar la relación entre Política y Justicia, informalidad en las prácticas y formalidad legal.

1. Apartado metodológico conceptual

En base a la problemática tradicional del sector público –la frontera entre política y administración (Weber, 1922) – en este trabajo se desarrollan algunos apuntes de la investigación sobre el Mundo del trabajo en el MPF en Argentina. Interesa generar conocimiento sobre el Sistema de Administración de la Justicia hoy que permita propuestas ulteriores de articulación entre los desarrollos académicos y las “Políticas Públicas de Justicia”. Estas últimas quedan muchas veces relegadas de los estudios sobre políticas públicas, en parte porque se expresan en un lenguaje técnico muy poco conocido por los investigadores en Ciencias Sociales y, en parte también, porque no hay muchos estudios sobre los efectos sociales y políticos de las reformas recientes del Sistema de Administración de la Justicia.

La hipótesis que guía el trabajo es que el mundo del trabajo en la Justicia, sus lógicas y estructuras organizativas, tiene efectos y moldea los productos de la Justicia – decisiones, dictámenes, juicios, así como también tiene importancia quiénes son los actores que trabajan allí, reciben las denuncias, intervienen en los procesos, aceptan o descartan pruebas, desarrollan argumentaciones fundadas o no, y deciden que un proceso siga o determinan que no hay razones consistentes para seguirlo.

Mi experiencia privilegiada de trabajar tres años en la PGN entre 2013 y 2016, participando en diversas áreas, atendiendo consultas, redactando informes de trabajo, y realizando tareas de gestión y análisis de datos, facilitó la entrada etnográfica al campo –observaciones en las distintas dependencias del organismo, participación en seminarios como profesora y como oyente y reuniones de evaluación. En el año 2017, ya como investigadora, profundicé el trabajo de campo iniciado en 2016 y realicé más de 20 entrevistas –semi estructuradas con guías realizadas en base a los objetivos propuestos. Entrevisté a funcionarios y empleados del escalafón judicial y administrativo, de fiscalías y de la PGN –Procuradores Fiscales ante la Corte, Secretarios

Letrados y cargos oficiales y auxiliares². El objetivo de tales entrevistas fue contar con la visión de los actores de sus carreras en la institución, su formación profesional, rescatar también sus estrategias en la toma de decisiones en los casos considerados “difíciles” (Hart, 1961) – es decir, casos donde pareciera que no hay normas claras a ser aplicadas. La inclusión de entrevistas a los actores se sustenta en un enfoque de inspiración weberiana (1922) que supone que los actores sociales tienen algo que decir sobre la realidad que contribuyen a construir.

Se trabajó también el concepto de “pensamiento estatal” (Abad y Cantarelli, 2013), para entrar al campo, ya que nos permite iluminar el discurso de los agentes o funcionarios que da un sentido a las acciones, que las legitima y que puede, inclusive, establecer criterios de corrección de las mismas. Por otro lado, se sistematizó bibliografía sobre el MPF, los antecedentes jurídicos, así como estudios sobre otras instituciones judiciales en Argentina, y bibliografía teórica, desde una perspectiva interdisciplinaria -ciencias políticas, derecho, sociología del derecho, sociología del Estado, antropología del derecho, filosofía.

A partir de las entrevistas y el análisis de los documentos, se reconstruyeron algunas lógicas de ingreso, ascenso, pases entre áreas y lógicas organizativas al interior de la fiscalía o de las áreas de la PGN. Más allá de los reglamentos, existen normas no escritas informales que son incorporadas como si estuvieran formalizadas dando lugar a una institucionalización informal de prácticas –lo que lleva a situaciones que algunos funcionarios y empleados naturalizan pero que desde un punto de vista externo podrían resultar “injustas” interpretaciones del estatuto para funcionarios y empleados – y en términos de los criterios de “transparencia”, o de “calidad de gobierno” (QOG) (*Quality of Government*) y de la imparcialidad (Rothstein & Teorell, 2008)³. En estas contradicciones y ambigüedades entre formalismo legal y la vivencia de las prácticas al interior de la institución es que surgen cuestiones que permiten desandar prejuicios,

2) Respecto del escalafón de cargos en el MPF, ver resolución PGN 128 del 2010. Disponible en: <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2010/pgn-0128-2010-001.pdf>

3) Es interesante observar que las diferentes gestiones, fueron incorporando diversas modificaciones respecto a los temas centrales de Recursos Humanos: ingresos, ascensos, pases, reconocimiento de títulos, relación con los pases respecto del Poder Judicial, generando de algún modo, dentro de la estabilidad del estatuto, ciertas novedades con los años, desde la creación del organismo.

naturalizaciones y sentidos comunes sobre cómo se produce Justicia - estudiar la dinámica entre actores, prácticas y documentos como cuestiones no separadas entre sí.

Pierre Bourdieu describe como la evolución del derecho está ligada no sólo a factores externos, sino a las propias reglas de competencia entre cuerpos profesionales que se dan al interior de ese campo y critica el formalismo jurídico, desde la perspectiva de su finalidad última: el mantenimiento de las estructuras que permiten la creación y acumulación de capital jurídico. Según Pierre Bourdieu: “Ya es sabido, en efecto, que el orden social debe en parte su permanencia a la imposición de esquemas de clasificación que, ajustados a las clasificaciones objetivas, producen una forma de reconocimiento de este orden, forma que implica el desconocimiento de la arbitrariedad de sus fundamentos (...)” (Bourdieu, 1995, p. 96 y 103).

El formalismo jurídico aparece, según Bourdieu, como la base sobre la cual los agentes e instituciones jurídicas construyen el monopolio en el uso del derecho. Mediante el formalismo jurídico, el jurista puede defender la existencia de un método propio, neutral, capaz de dar una solución justa usando principios universales o universalizables, idóneos para legitimar las decisiones por sí mismas que toman. En este punto, estudiar la dimensión subjetiva y política de las prácticas permite retomar la pregunta por la responsabilidad, el margen de maniobra y los valores de los actores, es decir la dimensión ética.

2. El origen del MPF como institución y su evolución

El MPF nace como institución autónoma e independiente, con la reforma de la Constitución de 1994. El objetivo principal de su institucionalización tiene que ver con mejorar el sistema de justicia, que se encontraba en el centro de muchas críticas – nepotismo, corrupción, ineficiencia y lentitud-, tanto en el país como en la región (Rúa, 2009), en particular articular políticas criminales desde la organización de los fiscales y defensores. Era también resultado y manifestación de líneas de trabajo que provenían de los organismos internacionales para América Latina y el Caribe (USAID) (Langer, 2008).

Los fiscales y la figura del Procurador de la Nación existían en la Argentina desde antes. En el siglo XIX, la PGN formaba parte de la Corte, era - de hecho- la Fiscalía de la Corte. Según el actual Procurador Fiscal, Eduardo Casal (1996), ya desde 1853, fecha de la primera Constitución del país, se establece que el Poder Judicial sería ejercido por una Corte Suprema de 9 jueces y 2 fiscales. En 1860 queda sólo un fiscal y se regula la figura del Procurador General de la Nación. En 1948 la Corte fija con mayor detalle el rol del Procurador General de la Nación -quien además actuó en la redacción del reglamento mismo - e inicia sus actividades de superintendencia. De ahí a la reforma de la Constitución en 1994 y el artículo 120 en el que surge como institución autónoma, hay varias idas y venidas respecto del poder real del Procurador. Aquí nos concentraremos en el proceso más reciente de institucionalización del MPF como organismo extrapoder - es decir, un órgano que goza de autonomía funcional respecto de los tres poderes.

En 1996 se dicta finalmente la ley que regula el funcionamiento del MPF, Ley orgánica del MPF (LOMP-Ley 24.946). Esta ley será reformada en 2015 (Ley N° 27 148) incorporando las nuevas áreas que surgen en la última gestión de la Procuradora Gils Carbó y algunas otras modificaciones en la reorganización de la institución . En el artículo 11 se describe en particular la designación de su cúpula, el Procurador General de la Nación como jefe de la institución: *“El Procurador General de la Nación será designado por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado por dos tercios (2/3) de sus miembros presentes. (...) La Procuración General de la Nación es la sede de actuación del Procurador General de la Nación”* (art. 11, Ley N 24.946). El Procurador-a tiene entonces funciones tanto de superintendencia como de gestión de todas las líneas de política de lucha contra la criminalidad, puede también dictar instrucciones generales a los fiscales.

A) La primera etapa (1994-1997)

A nivel edilicio, la PGN tiene un espacio propio y es allí donde en los años 90 se dan los primeros pasos hacia la concreción de una institución con estructura propia -gestión del Procurador Agüero Iturbe (1994-1997). Actualmente el MPF cuenta con más de 5000 cargos sin embargo en los años 90 eran muchos menos y en particular no estaba la estructura que unía las fiscalías con la PGN. Según un Secretario Letrado ahora jubilado, se fue armando una estructura federal a partir de llamar a las fiscalías federales que existían en todas las provincias: *“Llamábamos por teléfono a las fiscalías del interior, no*

había nada. Sobre la fiscalía de la Corte se armó la PGN, en la que estaban trabajando 8 abogados y 10 empleados, todos tenían una oficina grande porque éramos muy pocos” (Entrevista 1, Ex Secretario Letrado PGN).

Sobre los primeros pasos de la institución, este ex Secretario Letrado también recuerda: *“Yo era secretario de cámara en el 95. A mi me llaman a principios del 96 cuando se crea este organismo, que ahora es un monstruo pero antes era sólo esta casa, -Guido-, me llamaron porque conocía el movimiento organizativo”* (Entrevista 1 Ex Secretario Letrado PGN). Según este funcionario, él tenía cierto “conocimiento organizativo”. Este saber práctico es muy apreciado para una institución que tenía que ordenar y gestionar diferentes áreas, y cuya población está formada en un gran porcentaje, en derecho y no en administración. En las instituciones de Justicia en general se suele dar esta paradoja que se mantiene hasta el día de hoy, que cuentan con personal altamente capacitado, pero el problema es que, *“en ambas instituciones (Poder judicial y MPF) nos encontramos con gente muy capacitada jurídicamente que “también” debe realizar tareas administrativas.”* (Casares, 2009, p.10).

En esta primera etapa quienes ingresaban no tenían un perfil claro, no había planificación estratégica, no se entraba por concurso. Sin embargo, de a poco, se fue delineando una forma, un estilo propio, ligado a la consagración académica jurídica más que a la gestión de lo público, en la elección del personal. Según un actual Prosecretario Administrativo que también ingresó en ese momento con el cargo más bajo y que no estudiaba derecho, a diferencia de la gran mayoría de los empleados de la institución: *“la gente que ingresaba en ese momento, estaba más formada que la media en las fiscalías si bien no tenía experiencia en la gestión; eran buenos para pensar dictámenes o cuestiones atinentes al derecho pero no tenían idea de cómo crear o administrar un área, un área que iba a manejar las designaciones de todo el país. Eso generaba mucha tensión”* (Entrevista 2, Prosecretario Administrativo PGN).

En ese momento, el ambiente era familiar, muy lejos de la institución que hoy tiene diversas áreas, direcciones y oficinas. Según el funcionario, *“la PGN era un espacio bastante raro, tenía como única sede el edificio de la calle Guido, que era muy aristocrático. Para mí, era una institución de la que no entendía mucho el rol que tenía. Después se fue perfilando el rol actual. Antes más que nada, tenía intervención en*

cuestiones judiciales que llegaban a la Corte; a mi no me quedaba muy claro, el papel en el proceso...” (Entrevista 2, Prosecretario Administrativo PGN)

La descripción del edificio de la calle Guido, un *petit hotel* construido por el arquitecto y artista Alejandro Bustillo, aparece para muchos actores, como un espacio a destacar en la memoria, la visión aristocrática del edificio, coincide con la visión de Bourdieu sobre el Mundo del derecho. Según Bourdieu (2000) los integrantes del “campo jurídico” se caracterizan por “actitudes aristocráticas” y cerradas, característica que pareciera, en parte mantenerse. Sin embargo, en la última gestión de la PGN se enfatizaron valores opuestos y algunas áreas nuevas, como la Dirección General de Acceso a la Justicia (DGAJ), con oficinas en barrios vulnerables, primero en la Ciudad de Buenos Aires y más tarde en otras provincias del país – Neuquén, Santa Fe, se volvieron paradigmáticas en revertir esa formalidad en lo cotidiano (Rohrer, 2019, p. 9).⁴

B) Segunda etapa (1997-2012)

En esta segunda etapa se dan avances importantes en términos de institucionalización y modernización de la institución bajo las gestiones de Nicolás Becerra (1997-2004) y Esteban Righi (2004-2012). Uno de los hitos más importante es la creación, en 1999 del área de Política Criminal y Servicios Comunitarios en el que se busca generar mecanismos que aseguren la justicia penal eficiente y garantista pero también se diseñan planes para generar mayor afinidad a los valores propios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), en particular: “Se cuestiona el modelo de organización del poder del modelo inquisitivo, se busca desformalizar y generar mayor participación ciudadana” (PGN, Informe anual, año 2000).

Se preparan también informes anuales para presentar ante el Poder Legislativo, que es el poder que tiene que evaluar el trabajo del MPF. Son informes de gestión redactados por cada una de las fiscalías y áreas de la PGN, cada año. En esta misma línea se comienzan a producir estadísticas. En el transcurso del año 2000 se puso entonces en funcionamiento el nuevo sistema estadístico dispuesto por las resoluciones PGN 1/00 y 16/00, sobre cuyos importantes resultados se puede consultar el informe de dicha

4) Ver <https://www.mpf.gob.ar/atajo>

Oficina. (PGN, Informe anual, 2000). Se realiza también un mapeo del MPF en todo el país que contiene un cruzamiento de datos demográficos, financieros, de recursos humanos, de gestión y sobre delitos, con el objetivo de contribuir a un diagnóstico adecuado de la actuación del organismo en toda la extensión del país⁵.

Según el Prosecretario Administrativo PGN: “Se crea un área de estadísticas, no había nada, no había un sistema de registro a nivel nacional, no había ni siquiera tipos de delitos tipificados como para cuantificar, se crea una base de datos en Access, se diseña un formulario para enviar a todas las fiscalías del país. Luego se construyeron indicadores, para triangular las estadísticas con las estadísticas de la Corte” (Entrevista 2, Prosecretario administrativo PGN).

A partir de la Fiscalía de Política Criminal y Servicios Comunitarios, se generan diálogos e interacciones con organismos de derechos humanos tanto locales como internacionales. Entre ellos, con UNICEF, respecto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos a nivel internacional; se firman cartas compromisos y se producen algunas investigaciones académicas tanto desde la institución como en colaboración con otros organismos⁶.

A nivel del acercamiento a la comunidad, y en el marco de esta fiscalía, se crea el PAC- en 1999, Programa de Acercamiento a la Comunidad. También surge una Oficina de Asistencia Integral a la Víctima OFAVI – que es visitada por delegaciones de Uruguay y Guatemala con la idea de replicarla en esos países.

Se crea también un Centro de documentación de política criminal y una unidad fiscal descentralizada de delitos de contrabando y tributarios UFITCO (delitos de cuello blanco). A partir de esta experiencia (poco a poco se crearán fiscalías especializadas para cada uno de los tipos de delitos) se busca la coordinación entre fiscales -fiscales federales, fiscales de instrucción penal económico y fiscales de juicio del mismo fuero –

5) Ver: <https://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2000/pgn-0001-2000-001.pdf> y <https://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2000/pgn-0016-2000-001.pdf>

6) Ver por ejemplo: Marchisio A. (dir.) (2004). *La duración del proceso penal en la República Argentina, A diez años de la implementación del juicio oral y público en el sistema federal argentino*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung. También ver Chejter S., (2000) *La niñez prostituida. Estudio sobre explotación sexual comercial infantil de la Argentina*. Buenos Aires: Unicef.

que trabajaban con estrategias aisladas. Se coordina con otras áreas públicas: Sindicatura General de la Nación (SIGEN), Oficina anticorrupción, Colegio de Abogados. También se puede destacar la suscripción por parte del MPF a las “100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad” (Resolución PGN N°58/09) como un avance en la inclusión de los derechos humanos de tercera generación.

La siguiente gestión del MPF, a partir de 2012, profundizó de algún modo estas líneas de trabajo hacia una mayor protección de los derechos humanos, la proximidad con la comunidad y una figura de fiscal comprometido con áreas socialmente sensibles –trata de personas, mujeres, narcotráfico, etc.- generando una nueva arquitectura institucional, transformaciones y cuestionamientos profundos en la cultura de los trabajadores del MPF- así como resistencias de algunos sectores más proclives al *statu quo*.

C) Tercera etapa (2012- 2019)

Después de vaivenes políticos en cuanto a los candidatos posibles, y proceso de designación, asume en agosto de 2012 Alejandra M. Gils Carbó a cargo de la PGN y del MPF⁷. Con un perfil atípico, ligado al derecho no penal, puso el foco de su gestión en una visión estratégica inspirada en reformas de Ministerios Públicos de Chile y Guatemala en particular: planes a largo plazo y asesores externos expertos en reforma judicial. Durante su gestión, se diseñaron protocolos para cada tipo de criminalidad y una Escuela Judicial. Se crearon muchas oficinas y reconfiguraron antiguas, cambiando nombres y misión. También se reformó en parte, el ingreso a la institución con la Ley de Ingreso Democrático (2014). En 2016 al renunciar la Procuradora, en el marco de una propuesta de reforma de la ley orgánica de 2015, asume interinamente el Procurador Casal, quien hasta hoy mantiene parte de las líneas de trabajo, y otras no, como por ejemplo la Escuela Judicial que dejó de funcionar.

7) El Procurador General de la Nación es designado por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes. (art. 5 de la Ley 24.946).

En la gestión de la Procuradora Gils Carbó y con base en informes de gestión de otros países de la región, como el caso de Chile, se propusieron ideas directrices claras: “desde fines de 2012, el MPF 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” (Informe de Gestión, 2016):

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. (...) Ese trabajo se complementó con la entrada en funcionamiento de la Dirección General Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas (DOVIC), (ex OFAVI) que busca recuperar a las víctimas como un motor central de los procesos (MPF, 2016).

Según el informe de gestión, se trabajó para dejar atrás el modelo de fiscal aislado, desarrollando nuevas estrategias de investigación mediante el trabajo coordinado y en equipo: “construir un MPF plural, abierto, transparente y con memoria” (PGN, Plan de desarrollo institucional, 2016, 12). A nivel de las prácticas, según los relatos y los informes de gestión, los obstáculos para lograr eficiencia en la comunicación entre las fiscalías y la PGN - incluso la idea misma de unidad e indivisibilidad de la institución- persisten a pesar de las reformas.

3. Lógicas de trabajo, carrera y cultura institucional.

Según Perelmiter (2016), la transformación del Estado durante los años noventa involucró, entre otras cuestiones, modificaciones importantes en el empleo estatal, generando una pendiente regresiva en cuanto a estabilidad y condiciones. En este punto, el MPF así como el Poder judicial, mantienen privilegios importantes: no pagan impuesto a las ganancias, tienen vacaciones más extensas que otras áreas estatales, disponen de una obra social de reconocida excelencia, etc. Los beneficios y privilegios

son importantes y la estabilidad una posibilidad concreta que atrae a muchos estudiantes de derecho y graduados.

A) La fluida relación del MPF con las otras instituciones de Justicia

El MPF como institución tiene relación institucional tanto con el Poder Judicial (a través de las causas) como con el Poder Ejecutivo (a través del Ministerio de Justicia). Según un Procurador Fiscal de la PGN en el origen de la institución: *“había una compenetración muy grande de los fiscales con el Poder judicial, y los fiscales, seguían más la jurisprudencia de la cámara de apelaciones que las instrucciones del Procurador General, los plenarios de la cámara eran palabra santa en todo lo que era materia penal”* (Entrevista 3, Procurador Fiscal PGN). Claramente la estructura del MPF se parece más a la estructura del Poder Judicial que a una administración del Poder Ejecutivo (Goransky, 2010).

Destacar entonces, una y otra vez la especificidad del MPF pero también sus continuidades con los otros organismos de Justicia en el Estado, permite comprender su marca de nacimiento y también sus objetivos. El MPF como institución pública aparece en Francia con el primer Estado de derecho que se conoce (el del 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 de generar líneas de política criminal.

A nivel de las prácticas es interesante observar que los actores pasan del Poder judicial al MPF de forma fluida, también a agencias del Poder Ejecutivo o Legislativo, aunque menos frecuentemente. Uno de los fiscales entrevistados, como muchos otros, empezó en los tribunales y luego le ofrecieron un cargo más alto en el MPF, en la PGN más precisamente. Su experiencia en tribunales era bien valorada para el nuevo cargo, ya que la PGN nace también ligada a la Corte Suprema y al trabajo de los jueces: *“yo había dado el concurso para secretario de Cámara y lo gané, venía de tribunales, no venía de la calle, tenía experiencia de trabajo en la instancia”*. (Entrevista 3, Procurador Fiscal PGN).

También hay recorridos más complejos: hay quienes se van del MPF y, quienes se van y luego vuelven. Es el caso de una actual fiscal federal que empezó en una fiscalía como meritoria - se llamaba a los jóvenes estudiantes de derecho que iban a trabajar al juzgado o fiscalía para lograr un entrenamiento sin cobrar un sueldo, actualmente esta práctica ya no existe más-, luego pasó al Poder Judicial de la Ciudad, y luego volvió a una Fiscalía más allá de que el sueldo era mejor en el otro lugar. La motivación de esta funcionaria tenía que ver con la modalidad de trabajo, a ella le parecía muy importante poder investigar los casos jurídicamente:

al principio me entusiasmaba la creación de un nuevo fuero, asuntos constitucionales, un órgano colegiado, tres jueces, por eso me fui a trabajar a la Justicia en la ciudad de Buenos Aires, pero no me gustó para nada la lógica, cómo se trabajaba era muy burocrática. Además, no había bibliotecas. En la Procuración, en cambio, había bibliotecas. En la Justicia de la Ciudad eran sueldos mucho más altos que la justicia nacional e incluso que la justicia federal, pero luego dejó de entusiasmarme, y bueno empecé a buscar y volví a trabajar a una Fiscalía Federal” (Entrevista 4, Fiscal Federal).

También llegan trabajadores desde la Defensoría General de la Nación al MPF. Un prosecretario Letrado nos cuenta que empezó en la Defensoría: “*empecé de ordenanza, (...) me fui a ejecución penal de defensoría, fui ascendiendo...y se creó la unidad fiscal de ejecución penal en la PGN y me llamaron, tenía experiencia*”. (Entrevista 5, Prosecretario Letrado PGN)

En muchos relatos observamos que los ascensos y cambios de lugar de trabajo se dan de modo más o menos aleatorio. La decisión de dónde trabajar muchas veces tiene que ver con una posibilidad de un mejor cargo, y no con la elección en función del punto de vista de la institución en el proceso penal, o con una formación específica. Así como los movimientos parecen bastante comunes, también hay apegos -cierta comodidad en donde se encuentra trabajando, vínculos afectivos- pero nuevamente no aparece tan importante en los relatos la responsabilidad o misión del cargo.

B) Fiscalías y PGN: ¿dos universos estancos?

Como vimos en el relato del origen de la institución hay diferencias entre los “Mundos del trabajo” en la PGN y las fiscalías, y esta diferencia según los documentos se va profundizando en el tiempo. Según el Prosecretario Administrativo PGN: *“Al principio no se sabía para donde iba esto (...) lo que sí para mí siempre fue muy distinta la gente de la Procuración; tenían una mirada diferente sobre el Estado, sobre el rol de una institución del Estado”* (Entrevista 2, Prosecretario Administrativo PGN). En esta misma línea, y sobre los primeros pasos de la institución, el ex Secretario Letrado de la PGN relata: *“el Procurador era Agüero Iturbe, entré en el 96; al principio fue muy difícil porque cuando entré, era un organismo tremendamente politizado, yo venía del Poder Judicial que antes era más neutro, cuando vine me costó adaptarme, aprender los códigos”* (Entrevista 1, ex Secretario Letrado PGN).

Respecto de la práctica de reacomodamiento que se describe en las burocracias del Poder Ejecutivo, el MPF cuenta con su cabeza ejecutiva la PGN, donde la incertidumbre de los juegos políticos se manifiesta también en los momentos de cambio de gestión: defensa estratégica y personal de los puestos de trabajo, “buscar donde reubicarse”, lógicas muy bien descritas por Perelmiter (2016) respecto del Ministerio de Desarrollo Social. En lo que hace a la responsabilidad de los empleados, despidos por mal desempeño casi no hay, ya que los puestos en general son de planta, entonces lo que se producen son pases, o “exilios”. El Prosecretario Administrativo PGN entrevistado habla de “Siberia” –como un lugar donde son enviados aquellos que son castigados por desobediencia o no encajar en las líneas de trabajo de los jefes: *“Estar en la fiscalía lo recuerdo como un momento de mucho sufrimiento emocional pero también de mucho aprendizaje, que me hizo comprender desde otro lugar dónde estaba trabajando, hasta ese momento, en la PGN estaba más protegido, un ambiente cuasi familiar, los vínculos, ahí no, estabas en Siberia, tenías que hacerte de otros recursos”* (Entrevista 2, Prosecretario Administrativo PGN). Este prosecretario se encontraba en áreas de gestión, y fue enviado a una fiscalía por intensificación de desconfianzas y conflictos interpersonales. Este tipo de relatos muestran también incertidumbre en torno a la distribución de la autoridad y a las lógicas de construcción de poder.

C) Ingresos a la Institución

Empezar en los cargos bajos, entrar por alguien que los recomienda, ir ganando la confianza e ir ascendiendo en cargos. El tema de la confianza es muy relevante en los testimonios: casi todos los entrevistados dan cuenta de ello, así como señalan que no siempre son ellos quienes buscan, sino que también son buscados – por la confianza que generan, por conocer de dónde vienen y de sus intereses específicos. Muchos relatos se parecen, a pesar de las diferentes vivencias y pasajes de cada uno, hay momentos de espera y saltos, pero también hay una cierta claridad en la necesidad de ascender en la institución, para “existir”.

Uno de los puntos centrales para Rothstein, B. y Teorell, J. (2008) para garantizar una buena institucionalidad en la región de América Latina, es la imparcialidad. Según estos autores, el vínculo con la democracia, el Estado de Derecho y la eficiencia, no permiten salir del círculo de poder real en el que los países del sur se encuentran. Es decir que la única posibilidad de generar una institucionalidad de calidad es a través de la imparcialidad.

En este sentido, el proyecto de ingreso democrático del MPF parece relevante. En 2014, se reglamentó el sistema de ingreso democrático e igualitario (Resolución PGN 507/14). De algún modo y frente al ingreso vía contactos, esta forma de garantizar el ingreso de personas de diferentes sectores de la sociedad pareciera un avance importante: “Si la ley puede expresar la voluntad general es porque es impersonal. Generalidad e impersonalidad son los dos rasgos complementarios que la caracterizan, en su calidad sustancial por un lado y en la forma del poder que ejerce por otro” (Rosanvallon, 2015, 53).

El ingreso democrático mueve algunos parámetros ya que se generan listados de ingreso que suelen ser una fuente importante para los fiscales al momento de elegir personal. Por otro lado, las personas que ingresan por este medio vuelven a encontrarse con recorridos que pueden llegar a ser largos, y algunas veces, incluso volver a encontrarse también con viejas prácticas ligadas a intercambios de favores (Sarrabayrouse, 2011, 60).

D) Compromiso, responsabilidad y jerarquías

En los recorridos analizados, es interesante observar el tema de los cargos, la estabilidad, los valores que son reconocidos pero también el espíritu de búsqueda que tiene que ver con la vocación e incluso con cierto valor que tiene en la Argentina, trabajar en el Estado, cierto imaginario más o menos consciente según los relatos. Una fiscal nos cuenta: *“cuando terminé el primer año de facultad, fui al palacio de tribunales a comprar algún libro en la plaza, y pensé mirando al edificio, “ay, yo quisiera trabajar acá”, siempre me gustó el derecho penal”*. (Entrevista 6, Fiscal Ad Hoc PGN).

El tema de la confianza aparece como central, muchas veces, lo difícil es ganarla, porque no se sabe siempre *a priori* qué se valora y qué no en la forma de trabajar. Eso depende mucho de los jefes. Como cuenta una de las fiscales, ella buscaba soluciones específicas a cada caso y eso no siempre era bien visto: *“Es así, yo siempre fui bastante anti plancha porque siempre le encontraba el problema. La realidad suele escapar a los estándares. Pero enseguida te juzgaban, yo creo que es difícil generar confianza. (...)”* (Entrevista 4, Fiscal Federal)⁸.

En el relato del Procurador Fiscal de la PGN aparece algo más usual, el reconocimiento al trabajo bien hecho, de “encontrarle el sentido”, más que cuestionarlo, el trabajo disciplinado, de diálogo con la persona a cargo, de respeto e interacción directa con el jefe, de poder estar atento q a que no se filtren errores: *“(...) empecé haciendo el trabajo obviamente de ir a notificar a los fiscales, pero en la medida que vieron que me interesaba, que leía los expedientes, por ahí descubría algo que estaba mal, y ahí me pasaron para el despacho, a redactar resoluciones, proyectar sentencias”* (Entrevista 3, Procurador Fiscal PGN).

En los relatos aparece también esta idea que ante una vacante se produce la “corrida” y hasta se escucha ese vértigo del momento esperado durante tiempo. Sin embargo, entre las entrelíneas de los relatos aparece el sufrimiento emocional respecto de la jerarquía, las formas de trabajo y de pensamiento, y frente a esto aparecen centrales ciertas cualidades y características de las personas que son valoradas. Según el estatuto, “Régimen para funcionarios y empleados del Ministerio Público Fiscal de la

⁸ La plancha es un sistema de diseño de respuestas jurídicas estandarizadas frente a ciertas problemáticas, con espacios en blanco para completar según el caso.

Nación”, para la promoción de funcionarios y empleados se debe considerar a aquellos de categoría inmediata inferior del cargo a ocupar en la oficina de que se trate, sin embargo no siempre sucede y esto conlleva sufrimiento, comparaciones:

Depende mucho de quien está a la cabeza dentro del organismo donde estás, en qué Fiscalías estás, y en el Poder Judicial pasa lo mismo. En definitiva, esas batallas eran tremendas yo nunca batallaba, pero por dentro sufría horrores. Una sola vez me animé a hacer un planteo porque un conocido, me dijo: “si vos nunca decís nada, te van a seguir pasando por arriba. Me animé, hice el planteo y lo logré, ascendí a otro cargo” (Entrevista 7, Prosecretaria Letrada PGN).

La dimensión jerárquica es clara en la institución y muchos relatos muestran desacuerdos respecto del trabajo: *“muchísimas veces estoy en desacuerdo, pero me acomodo, una vez que entiendo la postura, no me genera conflicto interno, aprendí que es así, es jerárquico, no entro en conflicto, sino dejás la vida”* (Entrevista 7, Prosecretaria Letrada PGN). Otro empleado comenta *“a veces no coincidimos con la Fiscal y a veces discutimos pero tarde o temprano, se hace lo ella que dice”* (Entrevista 8, Auxiliar PGN). Estos testimonios son parte de muchos otros en los que surge que el compromiso con el superior jerárquico es más fuerte que con lo que consideran debería hacerse acorde a derecho, tema crucial para seguir indagando.

En algunos relatos aparece la relación con la responsabilidad como parte del Estado frente a la comunidad que muestran una vez más las sutilezas del trabajo en la institución, y cómo las personas que están ahí pueden marcar diferencias en las modalidades de pensamiento y puedan apropiarse de cierto margen de acción (Haney, 1996; Piore, 2011; Perelmiter, 2016). En este caso, era un caso de lesa humanidad hace muchos años y no se habían tenido en cuenta las violencias sexuales: *“Me toca hacer la elevación a juicio de un caso de lesa humanidad en el que había delitos de violencia sexual. Pensé... estoy hay que visibilizarlo, y entonces me puse a investigar y en la página del Tribunal Internacional para Yugoslavia, encontré un par de fallos. Es cierto que no estaba tan claro, estaba en las declaraciones testimoniales, pero pensé en que históricamente las mujeres eran botín de guerra y era siempre visto como colateral...”* (Entrevista 4, Fiscal Federal).

Este tipo de relatos permiten pensar también el límite entre compromiso con el trabajo y responsabilidad, por un lado, los funcionarios y empleados comprometidos pueden dedicarse de lleno a investigar más profundamente un tema y generar conocimiento desde las prácticas; pueden responder a un jefe, y también a valores y convicciones. El concepto de burocracia reenvía a ese “mundo de papeleo, de irresponsabilidades, de demoras y, a veces, de opresión y arbitrariedad,” (Sauvy, 1965, p. 5) sin embargo detrás de esta idea y de cada estructura burocrática en particular, hay un mundo de situaciones que tienen una estabilidad y estructura propias, y van teniendo matices que valen la pena estudiar.

4. A modo de cierre

El trabajo presentado esboza algunos primeros pasos para la construcción de una estrategia metodológica conceptual para estudiar el MPF –y otras instituciones de justicia-, desde el punto de vista de las prácticas y los actores. Esta mirada sobre el Estado permitió trazar puentes entre las políticas y su implementación, entre Estado y Justicia. Se observaron la dicotomía entre formalidad legal e informalidad en las prácticas y también los orígenes concretos de la institución y cómo estos moldearon más allá de las diferentes etapas de modernización algunos trazos que persisten. En este punto, permite entender las instituciones no como algo externo sino en su dimensión política y humana: “La vergonzosa necesidad de ocultar la génesis, de olvidar a cualquier precio, eso es lo que produce la neurosis institucional de la fatalidad, de la normalidad, de la naturalidad de lo instituido.” (Loureau, 1980, p. 100- 1). A modo de conclusión podemos confirmar que esta vía investigativa es fructífera y valiosa. También nos deja la posibilidad de replantear las preguntas de investigación y profundizar las respuestas.

¿Por qué estudiar las instituciones públicas? Una respuesta la da la cita de Loureau que encabeza este texto. Otra la da Mary Douglas (1986) en *Cómo piensan las instituciones*, en el que se puede rescatar cuestiones fundamentales de lo humano a partir del análisis institucional, la solidaridad, la confianza, los vínculos y a la vez como estos mismos se van deshumanizando o transformando y cómo lo institucional puede ser más que constitutivo de la vida social: “Sea la situación de adhesión a la autoridad,

odio a la tiranía o un punto medio entre ambos extremos, el vínculo social en sí se considera por encima de toda discusión. Los intentos de sacarlos a la luz del día e investigarlo tropiezan con resistencias. No obstante, debe ser objeto de examen. Todo el mundo se ve afectado por la índole de la confianza que le rodea. (...) Cada uno razona en función de sus compromisos institucionales.” (Douglas, 1996, p. 23)

Esta forma de análisis nos permite pensar políticas públicas –en este caso políticas públicas de justicia– que tengan en cuenta todas las dimensiones de las prácticas, inclusive de la reflexividad propia de los actores, y sus márgenes de maniobra, la importancia de una y otra vez volver visible las tramas de acción, la conducta de los trabajadores (O`Donnel, 2001). Desde esta perspectiva, la ética estatal es un conjunto de recursos para pensarse en cuanto actor de un espacio determinado, el Estado (Abad y Cantarelli, 2013). Teniendo en cuenta el formalismo legal, y la informalidad de las prácticas estudiadas, esta ética del actor de una institución de Justicia tiene particularidades y a la vez continuidades con otras instituciones del aparato estatal. Esta línea de trabajo merece profundizarse con el objetivo de concretar desarrollos de calidad para repensar las reformas y las políticas públicas de justicia, en su dimensión más concreta.

Referencias bibliográficas

Documentos

Resolución PGN N°58/09. Recuperado de:

<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&channel=trow&q=%E2%80%A2%09Resoluci%C3%B3n+PGN+N%C2%B058%2F09>

Resolución PGN 128 del 2010. "Régimen Básico de los Funcionarios y Empleados del Ministerio Público Fiscal de la Nación" aprobado por Resolución PGN 02/06.

Disponibles en <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2010/pgn-0128-2010-001.pdf>

Resolución sobre Ingreso Democrático. PGN 507/14 y su modificatoria Resolución PGN 3329/16. Recuperado de:

<https://www.mpf.gov.ar/ingreso-democratico/novedad/modificacion-del-reglamento-para-el-ingreso-democratico-e-igualitario-al-ministerio-publico-fiscal/>

PGN, *Informes anuales*. Disponibles en <https://www.mpf.gov.ar/>.

Entrevistas

Entrevista 1. Secretario Letrado PGN Jubilado. 8 de julio 2017. Buenos Aires.

Entrevista 2. Prosecretario administrativo PGN. 11 de julio 2017.

Entrevista 3. Procurador Fiscal. 15 de junio de 2017.

Entrevista 4. Fiscal Federal. 29 de junio 2017.

Entrevista 5. Prosecretario Letrado PGN. 15 agosto 2017. Buenos Aires.

Entrevista 6. Fiscal Ad Hoc PGN. 10 de Julio 2017. Buenos Aires.

Entrevista 7, Prosecretaria Letrada PGN. 3 de septiembre 2017.

Entrevista 8, Auxiliar PGN. 15 de septiembre 2017.

Bibliografía

Abad, S. y Cantarelli, M. (2013). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.

Ansolabehere, K. (2016), "Cortes Supremas, Gobierno y Democracia en Argentina y México entre 2004 y 2014. Entre la legitimidad popular y la internacional", recuperado de <https://www.ijf.cif.gob.mx/cursososp/2016/SeminarioEJLatinoamericanos/mat/karina/Ansolabehere.pdf>

Barrera, L., (2012) *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

Bourdieu P. y Teubner G. (2000). *La fuerza del derecho*, Santa Fé de Bogotá, Siglo del hombre editores, Facultad de derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar.

Bourdieu, P. (1985) *Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*, AKAL: Madrid.

Casal, E. E. (1996) "Procuración General de la Nación: 134 años de historia", *La ley actualidad*. Año LX N 209-ISSN 1636-0024. Buenos Aires, Thompson Reuters.

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.

- Douglas, Mary (1986), *Cómo piensan las instituciones*, Madrid, Alianza Universidad. 1996.
- Foucault, M. (1970), *El orden del discurso*, Tusquets Editores, Buenos Aires. 1992.
- Goransky, M. (2010). *Hacia un ministerio público eficaz, eficiente y democrático, un estudio comparado*. Buenos Aires, Ediciones del Puerto.
- Guthmann Y., (2015) *El Caso Simón, Discurso Jurídico, legitimidad y Derechos Humanos*, Edición Teseo Press, Buenos Aires, 2015, ISBN: 9789873375316. Disponible en <https://www.teseopress.com/libro2/wp-content/uploads/sites/214/2015/10/El-Caso-Simón-1445545618.pdf>.
- Hall, P. A. and Taylor R.C.R., (1996) "Political Science and the three institutionalisms", Discussion Paper, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Haney, L. "Homeboys, Babies, Men in Suits: The State and the Reproduction of Male Dominance". *American Sociological Review*, 1996 61 (5), pp. 759-778. <https://doi.org/10.2307/2096452>
- Hart, H. L. A. (1968). *El concepto de derecho*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Loureau, René (1980) *El Estado y el inconsciente, ensayo de sociología política*, Kairós, Barcelona.
- Ministerio Público Fiscal, (2016) *Plan de Desarrollo Institucional del Ministerio Público Fiscal de la Nación (2013-2016)*, Buenos Aires: Procuración General de la Nación.
- O'Donnell, G. (2001). "Accountability horizontal -la institucionalización legal de la desconfianza política-", en *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, 14
- 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. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01098.x>
- Rivera Beiras I. (2016) *Hacia una criminología crítica global*. *Athenea Digital*, 15 (1) 23-41 (marzo)
- Rohrer, I. (2019). "Contested Constructions of Trust in the Juridical System of Argentina." *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 50 (3): 299-313.
- Rosanvallon, P. (2015). *El buen gobierno*, Manantial, Buenos Aires.
- Rothstein B. y Teorell J. (2008) "What Is Quality of Government? A theory of Impartial Governmente Institutions" in *Governance: An international Journal of Policy: Administration and Institutions*, Vol. 21, N 2.
- Rúa, A. (2009). "El Ministerio Público en la reforma constitucional de 1994", [SEP]Arocena, G. y Balcarce F. I., (Comp.) *El Ministerio Público Fiscal, [SEP]Una evaluación a partir de su reforma*, Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Sarrabayrouse Oliveira, M. J., (2011), *Poder judicial y dictadura, El caso de la morgue judicial*. Buenos Aires: CELS y Ediciones del Puerto.
- Sauvy A. (1965). *La burocracia*, Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos [SEP]Aires.
- Smulovitz, C. (2010). "Judicialization in Argentina: Legal Culture or Opportunities and Support Structures?", en Couso J., Sieder R, Huneus A., *Cultures of Legality*, Cambridge University Press: Cambridge. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/286503061_Judicialization_in_argentina_Legal_culture_or_opportunities_and_support_structures DOI: 10.1017/CBO9780511730269.010
- Weber, M. (1922). *Economía y Sociedad*. México, Fondo de cultura económica, 2008.