



**Esteban Iglesias  
Juan Bautista Lucca**  
COMPILADORES

# LA PERSISTENCIA EN LA ARGENTINA DE CAMBIEMOS

  
**UNR**  
EDITORA

  
CENTRO DE ESTUDIOS  
COMPARADOS  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



**La persistencia de  
la Argentina de  
Cambiemos**

La persistencia de la Argentina de Cambiemos / Esteban Iglesias... [et al.];  
compilado por Esteban Iglesias; Juan Bautista Lucca - 1a ed - Rosario:  
UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-415-9

1. Política Argentina. I. Iglesias, Esteban, comp. II. Lucca, Juan Bautista, comp.

CDD 320.82

ISBN 978-987-702-415-9

**UNR editora**

Editorial de la Universidad Nacional de Rosario  
Urquiza 2050 - S2000AOB / Rosario, República Argentina  
[www.unreditora.unr.edu.ar](http://www.unreditora.unr.edu.ar) / [editora@sede.unr.edu.ar](mailto:editora@sede.unr.edu.ar)

**Directora Editorial**

Nadia Amalevi

**Editor**

Nicolás Manzi

**Diagramación**

UNR Editora

**Foto de tapa y stenciles**

Juan Bautista Lucca



Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida sin el permiso expreso del editor.

Impreso en Argentina

# **La persistencia de la Argentina de Cambiemos**

**Esteban Iglesias  
Juan Bautista Lucca**  
COMPILADORES



# Índice

La persistencia de la derecha argentina: Cambiemos, 2015-2019 <b>Esteban Iglesias y Juan Bautista Lucca</b>	<b>9</b>
Imágenes políticas: claves para una lectura del momento macrista <b>Julia Exposito, Emilio Lo Valvo y Pablo Barberis</b>	<b>13</b>
Los debates presidenciales vinieron para quedarse <b>Sergio Roulier</b>	<b>29</b>
Las políticas públicas del macrismo interrogadas por la economía feminista: crisis, producción de sentidos y producción de subjetividad en torno a la economía social y solidaria <b>Ruth Sosa y Sebastián Vera</b>	<b>47</b>
Des-jerarquizando instituciones: algunas reflexiones sobre salud y trabajo de las mujeres en el gobierno de Cambiemos <b>Maricel Bertolo y Valeria Venticinque</b>	<b>61</b>
El castigo es una empresa. La búsqueda de la eficiencia penal en las políticas penitenciarias de Cambiemos <b>Mauricio Manchado</b>	<b>81</b>

Desprofesionalización de la Policía, violencia institucional y punitivismo: las caras del “caso Chocobar” <b>Marco Iazzetta</b>	<b>97</b>
Políticas públicas y derechos sociales en la provincia de Santa Fe en tiempos de “Cambiamos” <b>Silvia Levín</b>	<b>109</b>
El gobierno de Mauricio Macri: ¿Occidente o emergentes? Una lectura a “destiempo” de las dinámicas internacionales del siglo XXI <b>Clarisa Giaccaglia</b>	<b>125</b>
“Integrados al mundo”. Las relaciones entre Argentina y la Unión Europea durante el gobierno de Macri <b>María Victoria Alvarez</b>	<b>145</b>
Los itinerarios de Cambiamos en la relación Argentina-Bolivia y Argentina-Venezuela <b>Natalia Ceppi y María Elena Lorenzini</b>	<b>157</b>
La gestión de la deuda soberana durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019) <b>José Fernández Alonso</b>	<b>173</b>
Algunas aproximaciones a la política climática de Cambiamos (2015-2019) <b>María del Pilar Bueno</b>	<b>189</b>
Epílogo: El macrismo en el pluriverso de las derechas <b>Gastón Souroujon</b>	<b>203</b>
<b>Sobre la autoría de los textos</b>	<b>211</b>



**El castigo es una empresa.  
La búsqueda de la eficiencia penal  
en las políticas penitenciarias  
de Cambiemos**

Mauricio Manchado  
(CONICET - Universidad Nacional de Rosario, Argentina)



## 1. Introducción

El 4 de Agosto de 2017, el por entonces Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dr. Germán Garavano, acompañado por funcionarios del Servicio Penitenciario Federal, presentaba públicamente el “Plan Estratégico del Servicio Penitenciario Federal 2016-2020”, cuyo objetivo principal era “lograr un servicio público de calidad, que en línea con las mejores prácticas internacionales, apunte a generar una incidencia positiva en la reducción de los índices de reincidencia y reiterancia” y que en ese sentido, busque “promover el desistimiento del delito” y “atender a la protección pública, garantizando las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad de acuerdo con el principio de normalidad” (Plan Estratégico, 2017: 13). Bastan sólo estas breves líneas para comprender el posicionamiento epistemológico y político que definirán a las políticas penitenciarias durante la gestión de Cambiemos, donde se reconoce un primer anclaje discursivo en línea con el resto de las políticas públicas a nivel nacional: el lenguaje del *management* o el gerenciamiento. Sólo adentrándonos un poco más en el documento, encontraremos términos que confirman esa hipótesis inicial: “optimizar”, “efectivización”, “eficaz gestión”, “modelo de riesgo y necesidad”. Podríamos continuar con esta suerte de glosario mercadotécnico, pero creemos que bastan tales enunciados para prefigurar una idea de lo que vendrá.

Por otro lado, los posicionamientos teóricos no asumen ambigüedades y son muy claros desde la Introducción del Documento: “Esta Dirección Nacional ha asumido el compromiso del cambio [...] a los fines de implementar el modelo teórico de abordaje más efectivo en que una administración pueda intervenir para lograr la reducción del delito y las probabilidades de reincidencia” (Plan Estratégico, 2017: 17). Esos marcos teóricos son importados y refieren a teorías criminológicas denominadas como “What Works” –lo que funciona<sup>1</sup>– y las teorías del desistimiento del

---

1. En 1974 el sociólogo norteamericano Robert Martinson publicó un artículo titulado “What works? Questions and answers about prison reform”, en el cual desplegó el término “nothing works” para referirse al fracaso de los programas de rehabilitación y tratamiento de las prisiones. Tal mirada imperó hasta mediados de los 90 cuando surgen nuevos trabajos que sugerían que la existencia de algunos programas –fundamentalmente los provenientes de las terapias conductuales– podían ser efectivos. Dicho movimiento es enunciado como “What works”, y su premisa es distinguir qué programas y prácticas son las que producen efectos positivos en términos de tratamiento

delito<sup>2</sup>. Ambas tuvieron desde finales de la década de los 70 –y lo tienen hasta la actualidad– un fuerte desarrollo en la producción académica anglosajona –fundamentalmente norteamericana y británica–, basados en estudios empíricos de corte cuantitativo y cualitativo, con una importante pretensión de que dichas investigaciones se constituyan como insumo para la definición de políticas públicas penitenciarias, tanto de la vida en prisión como de las trayectorias pos encierro. Sobre estas últimas pondrán el foco, fundamentalmente, las teorías del desistimiento del delito que, entre sus objetivos, pretenden reconocer cuáles son los principales factores que inciden para que los denominados “ofensores” abandonen –temporaria o definitivamente– las prácticas ilegales.

No profundizaremos en este artículo sobre los marcos teóricos referenciados –cuyas producciones académicas han sido heterogéneas, y sobre las cuáles podríamos también esbozar posicionamientos críticos–, sino que sólo nos interesan destacar dos gestos: 1) la importación de teorías de otros contextos –de producción– sin contemplar sus “viajes culturales” (Sozzo, 2013) considerando, particularmente, que los de aplicación son significativamente divergentes; y 2) la prevalencia de un lenguaje del *management* por sobre el de los Derechos. Así, el castigo penal y penitenciario será abordado como una empresa

---

penitenciario y cuáles no, basados en una importante generación de evidencia empírica (Cullen y Gendreau, 2001; Velázquez, 2014; McNeill, 2016).

2. La definición sobre el concepto de desistimiento del delito no es unívoca, y si bien suele asociarse al abandono de prácticas delictivas por parte de personas que estuvieron asociadas regularmente a ellas, no existe consenso sobre cuáles son los factores que lo provocan. Se reconocen tres grandes perspectivas que han abordado dicha problemática: 1) la teoría del control, 2) de la transformación cognitiva y 3) la tensión-apoyo social. El punto de partida que las asimila es que para que el abandono de la práctica delictiva sea posible resulta indispensable la construcción de una narrativa desistente (Cid y Martí, 2017). Sin embargo, también son significativas las diferencias al describir cuáles son los factores más influyentes en dicho proceso de desistimiento. Las teorías del control pondrán el peso en las condiciones estructurales y los controles sociales formales e informales (Sampson y Laub, 1993; Laub y Sampson, 2003), las de la transformación cognitiva (Maruna 2001; Giordano, 2002; Paternoster y Buschway, 2009) que el agenciamiento y la reflexión personal son cruciales para emprender dicho tránsito, y las de tensión-apoyo social sostienen la importancia está en generar oportunidades que reduzcan las situaciones de stress (pérdida del trabajo, problemas financieros, etc.) (Cullen, 1994; Agnew, 2006). No profundizaremos aquí sobre nuestras miradas críticas en torno a estos enfoques, pero sí nos parece interesante la síntesis propuesta por McNeill & Schinkel (2016), al pensar los procesos de desistimiento como un proceso político.

que actuará sobre un sujeto comprendido, desde una grilla intelegibilidad económica neo-liberal, como *empresario de sí mismo* (Foucault, 2007). A partir de allí, las condiciones estructurales pierden peso específico –y en ese sentido también el lenguaje de los Derechos– dando paso a la voluntad individual como principal parámetro para comprender las acciones pasadas, presentes y futuras de los “ofensores”. Por tanto, el presente artículo tiene como objetivo reflexionar en torno a cómo fue concebida la política pública penitenciaria durante la gestión de Cambiemos y en qué medida dichas políticas fortalecieron tanto el abordaje de la problemática carcelaria en términos de riesgo y capital humano, como también del incremento de la punitividad a partir, fundamentalmente, de modificaciones legales sobre la ejecución de la pena privativa de la libertad.

## **2. El castigo penal en continuidad histórica. Cambiemos no cambió tanto. Algunas advertencias**

Consideramos necesarias algunas advertencias antes de avanzar en el análisis de las dos dimensiones propuestas para este artículo: 1) el diseño de las políticas públicas penitenciarias a nivel nacional y 2) las reformas legislativas que expresan un aumento en los grados de punitividad durante el gobierno de Cambiemos.

La primera advertencia remite a que muchos de los aspectos que señalaremos no adquieren el carácter estricto de “novedad” en lo referido a la trama del castigo penitenciario en Argentina. Una de las primeras continuidades es la que advertíamos en la *Introducción*: la importación tanto de teorías criminológicas como de modelos carcelarios pueden reconocerse ya desde los orígenes mismos de la prisión moderna en Argentina. La Penitenciaría Nacional inaugurada en 1877 en la ciudad de Buenos Aires incorporaba en su diseño punitivo el modelo de Auburn diagramado en Estados Unidos, y le imprimía al tratamiento carcelario las improntas de la antropología criminal positiva que supieron desarrollar los célebres Lombroso, Garofalo y Ferri. Ciertamente es también que la versión vernácula del positivismo criminológico le inscribirá algunas variaciones a aquellas teorías, como también la Penitenciaría Nacional irá modificando sus dinámicas internas al reconocer que las importaciones *tout court* no daban resultado (Caimari, 2004). Por tanto, el gesto de importar teorías foráneas en materia penitenciaria no es una novedad en términos estrictos. Segunda advertencia: el sistema carcelario en Argentina tiene tres grandes

divisiones<sup>3</sup>: el Servicio Penitenciario Federal (SPF), el Bonaerense (SPB) y los provinciales. Cada uno de ellos dependen de distintas administraciones estatales, y el documento que referenciaremos aquí es un Plan Estratégico que tendrá carácter de aplicación en las 33 cárceles que componen el SPF –de un total de 301 en todo el territorio nacional–, que actualmente cuenta con una población encarcelada de 13.358 personas (SNEEP, 2018). El SPF posee prisiones distribuidas en distintas provincias, pero no en su totalidad. Particularmente, Santa Fe tiene 10 cárceles en su territorio y ninguna de carácter federal<sup>4</sup>; y las más de 6.900 personas encarceladas, la gestión de sus encierros, se encuentra bajo la administración del gobierno provincial. Sin embargo, la lectura que proponemos del *Plan Estratégico* no es en términos de comprobar su aplicación o no, sino de reconocer la cosmovisión filosófica de la prisión (Sykes, 2017) asumida por la gestión de Cambiemos, y desde allí delinear los posicionamientos teóricos y políticos. La tercera y última advertencia, refiere a que las modificaciones legislativas que tomaremos como punto de partida para pensar el aumento de la punitividad en prisiones durante la gestión de Cambiemos tiene múltiples aristas: a) una de ellas refiere a que no es la única variable para medir los incrementos referenciados (Sozzo, 2016), b) que tales modificaciones no son exclusividad de gobiernos conservadores o de “derechas” sino que han existido también durante administraciones progresistas o de “centro-izquierda” –lo que no significa que no existan diferencias entre ellas–, y c) que la ley de ejecución de la pena privativa de la libertad n° 24.660 –objeto de las modificaciones que tensionaremos aquí– es marco legal para el funcionamiento de la justicia y las prisiones del territorio nacional, pero las administraciones provinciales también tienen potestad para generar adecuaciones donde imprimir, en lo referido a la gestión de la vida en las cárceles, la impronta específica de cada gobierno<sup>5</sup>.

3. Es importante señalar que este dato no es preciso, sino más bien una propuesta axiológica ordenadora. En Argentina existen más de cincuenta servicios penitenciarios distintos –existen múltiples diferencias entre las administraciones provinciales–, pero tomamos la referencia general descripta por el Sistema Nacional de Estadísticas de la Ejecución de la Pena de la Nación (SNEEP).
4. Actualmente existe, en la Unidad Penitenciaria n° 5 de mujeres de la ciudad de Rosario, un pabellón destinado a presas federales, pero se debe a una situación excepcional. El mismo se encuentra en el Complejo Penitenciario de la ciudad de Rosario, y aloja a 65 presas de dicha condición.
5. En este artículo referenciaremos el caso de la provincia de Santa Fe donde se reconocen una ley de adhesión y dos decretos referidos a las adecuaciones a la ley 24.660. La

Por tanto, avanzaremos sobre el análisis de ambos acontecimientos –el Plan Estratégico y la modificación de la ley 24.660– bajo la hipótesis de son dimensiones complementarias para comprender las concepciones, prácticas y discursos sobre la prisión y los presos/as, como así también de qué manera se construye el campo simbólico del castigo penal para la gestión de Cambiemos.

### **3. La prisión es una empresa. Acerca del preso como un *homo criminalis economicus***

Para comenzar, es preciso un dato que deberíamos haber incluido en la nómina de las advertencias previas, pero su labilidad podría convertirlo en mera anécdota para el momento en que este artículo se publique: Emiliano Blanco fue el Director del Servicio Penitenciario Federal durante la gestión de Cambiemos, pero también lo sigue siendo hasta la actualidad, transcurridos ya –al momento de nuestra escritura– cinco meses de la gestión del Frente de Todos a cargo del presidente Alberto Fernández. Por el momento, sólo lo enunciaremos como un dato poco significativo, aunque sería prudente prestarle atención en el corto y mediano plazo.

Era el propio Blanco quien en la *Introducción del Plan Estratégico* argumentaba que “las personas privadas de su libertad se enfrentan a múltiples y complejos problemas –entendidos como causas– que a su vez, están fuertemente interconectados. Dichos factores o causas, deben ser abordados por programas de tratamiento, concebidos estos en las intervenciones y planes de tratamiento individuales” (Plan de Gestión, 2017: 14). Hasta aquí, ninguna novedad, se apela a los recurrentes discursos de la resocialización y el tratamiento (Mathiesen, 2003), al tiempo que se destaca el abordaje multicausal de la problemática carcelaria. La novedad estará dada –y ya hemos dicho que las novedades en el campo penitenciario adquieren un fuerte grado de relatividad– por un posicionamiento que *a priori* podría entenderse como contradictorio. Por una

---

primera es la ley 11.661/1998 redactada durante la gestión provincial justicialista del Ing. Jorge Obeid, la segunda es el decreto n° 0598/2011 durante la gestión del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) a cargo del Dr. Hermes Binnes, y la última es el decreto 4127/2016 firmado por el Ministro de Seguridad Maximiliano Pullaro y el por entonces Gobernador de la Provincia de Santa Fe, Miguel Lifschitz.

parte, el *Plan Estratégico* propone una ruptura epistemológica y teórica sobre cómo fue concebida la planificación e intervención en el sistema penitenciario, introduciendo la “planificación estratégica situacional”. Tal definición indica que además de concebir que la planificación y sus efectos no están monopolizadas por el Estado, le otorga un lugar preponderante a los actores sociales sosteniendo que es “una organización, grupo o persona con capacidad para acumular fuerza, defender y desarrollar intereses y necesidades, producir intencionalmente acontecimientos e influir en las situaciones, grupos y personas”. Es decir, hay una lectura sobre la prisión que podemos compartir en tanto la gestión del encierro y las dinámicas carcelarias no pueden ser comprendidas sólo bajo el prisma, en términos de control y castigo, de las acciones emprendidas por el Estado<sup>6</sup> pero, al mismo tiempo, aquel argumento es menos una clave interpretativa sobre la prisión que un gesto político enlazado con la segunda noción: la capacidad de los actores centrada en su carácter individual y en términos de voluntad personal. Sin adentrarnos en detalles, podríamos poner en continuidad la siguiente serie enunciativa *intereses-necesidades-intencionalmente-influir*. De este modo, la pretensión destotalizante sobre las posibilidades que el Estado Penal tiene para organizar y controlar la vida de los penados por fuera del conjunto de las reciprocidades formales e informales que la definen (Míguez, 2007) –donde se ven involucrados múltiples actores y actoras sociales– se inscribe no en la propuesta de un Estado garante de los Derechos Humanos básicos para las personas privadas de su libertad, sino en el deslinde de algunas de sus obligaciones esenciales. Así, resulta significativo que la misión de la Planificación sea lograr “una institución humanista, científica y eficiente”; sobre la primera no podríamos esbozar ninguna objeción, mas quien no quisiera que así fuese; sobre la segunda tampoco si esta remitiese exclusivamente a la producción de información científica, de datos que históricamente han sido escasos y deficientes en lo referido al castigo penitenciario, pero la tercera nos exige una pregunta: ¿Cómo es castigar de manera eficiente? ¿Sobre quién recae el peso de los indicadores, sobre un Estado que deslinda algunas de sus obligaciones o sobre los sujetos que no saben potenciar sus propias fuerzas? ¿Es entonces el preso

---

6. Un ejemplo de ello es el rol de las iglesias evangélicas como táctica de gubernamentalidad para el Servicio Penitenciario en la provincia de Santa Fe (Manchado, 2015; 2016; 2018; 2019)

un *homo criminalis economicus* emprendedor que debe saber invertir su propio capital humano en términos de costo-beneficio? Preguntas que exigirían un nuevo trabajo, pero que nos permiten esbozar una primera afirmación: la cárcel no es concebida aquí como un espacio social donde los Derechos sean una perspectiva integral de trabajo para que su ejercicio sea definido, promovido y desarrollado por el Estado, sino que las políticas penitenciarias “resguardan y tutelan adecuadamente los derechos humanos, para ofrecer una atención integral satisfactoria y digna a la población privada de libertad” (Plan de Gestión, 2017: 39). Entonces, si los Derechos Humanos son resguardados y tutelados, ¿quiénes deben ser los actores que los promuevan y generen las condiciones de posibilidad para su ejercicio? Aquí podemos esbozar dos nuevas respuestas: por un lado, un conjunto de actores externos que abarcan desde instituciones educativas y religiosas, hasta organizaciones y movimientos sociales –a los que en términos estrictos luego les será restringido el ingreso y la órbita de aplicación–; y por otro –y aquí, hipotetizamos, puso el peso la gestión de Cambiemos– es el propio preso quien, como empresario de sí mismo (Foucault, 2007) debe saber elegir, consciente y libremente, sobre las opciones que le presenta el mercado penal<sup>7</sup>. Así, un elemento más que nos ayuda a comprender dicha concepción es la de distinguir como la gestión penitenciaria definió el abordaje de los Derechos en términos de “servicios”, generando un espacio específico –denominado “Servicio de Derechos Humanos”– que tiene a su cargo “implementar y coordinar todas las acciones en materia de tutela y resguardo de los derechos humanos” a los fines de alcanzar los “más altos estándares institucionales en la protección y resguardo de los derechos humanos” (Plan de Gestión, 2017: 54). Si bien estas conclusiones no pueden adquirir más que el carácter de parcialidad, pueden ser la punta de ovillo para entender la cosmovisión filosófica que la gestión de Cambiemos tuvo sobre el castigo y su gestión. Esto, sin adentrarnos en algunos datos que señalan lo sucedido con las prácticas concretas en el Servicio Penitenciario Federal, que darán cuenta de la imposibilidad de alcanzar los objetivos propuestos en la planificación. Basta sólo con referenciar el excesivo uso del aislamiento

---

7. En repetidas ocasiones trata de emparentarse la noción de voluntad con la de autonomías, pero poco tienen que ver entre sí. Mientras que la primera opera sobre una transferencia de las responsabilidades –de lo colectivo a lo individual–, la segunda promueve exactamente lo contrario.



en celdas de castigo como forma de gestión del encierro (García, 2019), para dar comienzo a nueva discusión y análisis que proponemos para futuros trabajos.

#### **4. Reformas legales y endurecimiento de penas: Viejas recetas para nuevos consensos**

El 24 de Marzo de 2004 los medios de comunicación informaban sobre la muerte de Axel Blumberg, un joven estudiante de ingeniería del conurbano bonaerense que había sido secuestrado y posteriormente asesinado. Su padre, Juan Carlos Blumberg, lideraría desde entonces un conjunto de protestas y propuestas sociales en torno a la inseguridad civil (Castel, 2004) que terminaron, ese mismo año, con modificaciones del Código Procesal Penal. Sus mayores consecuencias serán el endurecimiento de penas para una serie de delitos<sup>8</sup>. Modificaciones que apuntaban, además, a restringir el acceso a las distintas propuestas de morigeraciones de la pena (Manchado, 2013) definidas en la ley de ejecución penal N° 24.660. Aquel acontecimiento es señalado como la última etapa de “populismo punitivo” en Argentina, por haberse logrado situar, en la articulación entre actores políticos, medios de comunicación y las demandas de un sector de la ciudadanía, a la inseguridad urbana como objeto de intercambio político, expresado en términos de “emergencia” y con la utilización de metáforas bélicas que señalaban al delincuente en su carácter de enemigo (Sozzo, 2009). Reclamo acontecido a los inicios de la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007) quien, por la necesaria construcción de poder y legitimidad política al inicio de un gobierno que había asumido con poco más del 20% de los votos, habilitó la discusión para que en pocos

---

8. Algunos de ellos serán la portación de armas, los secuestros extorsivos y los delitos contra la integridad sexual, por nombrar los principales. Si bien no profundizaremos sobre este aspecto, resulta interesante señalar por un lado, que las modificaciones propuestas por Blumberg encontraron proyectos ya definidos de antemano por un conjunto de legisladores que vieron en las manifestaciones y sus demandas, el clima social propicio para su presentación e impulso final (Calzado y Van Den Dooren, 2016). Por otra parte, que las modificaciones no tuvieron efectos concretos en el campo de la seguridad/inseguridad sino que por el contrario, aumentaron las tasas y grados de punitividad sin contemplar los daños subjetivos, políticos y sociales provocados sobre quienes son seleccionados por el sistema penal. Para un interesante análisis de esta última dimensión ver “Diez años de inflar el Código”, disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-243153-2014-04-01.html>

meses el Código Penal se viese modificado, aceptando gran parte de las propuestas esbozadas por Juan Carlos Blumberg (Sozzo, 2016).

La pregunta más recurrente es si desde entonces hasta la actualidad –y particularmente durante la gestión de Cambiemos– podemos reconocer nuevas etapas de aquel “populismo punitivo”. Si bien no hay consenso de que haya sucedido en los mismos términos, sí reconocemos que los años 2016-2017 fueron escenario de hechos sumamente significativos en lo referido a los regímenes simbólicos y materiales del castigo. El 28 de Julio de 2017 se publica en el Boletín Oficial de la República Argentina la sanción de la ley N° 27.375, modificatoria de la ley de ejecución penal N° 24.660 –sobre ella nos concentraremos en las próximas líneas–, y en Diciembre de ese mismo año un policía mata por la espalda a un hombre que intentaba robarle a un turista en la ciudad de Buenos Aires; tras esa acción era felicitado e invitado a la Casa Rosada para fotografiarse con la por entonces Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich y el presidente de la Nación, Mauricio Macri. El “caso Chocobar” –así fue enunciado mediáticamente– se inscribía también en una serie simbólica donde Macri apoyaba a un carnicero de Zárate que, luego de ser asaltado en su local, perseguía con su auto a un joven y lo chocaba contra un poste, generando finalmente su muerte. El por entonces presidente manifestaría que “más allá de toda la reflexión que tenga que hacer la Justicia, la investigación, si no hay riesgo de fuga, porque es un ciudadano sano, querido, reconocido por la comunidad, él debería estar con su familia, tranquilo, mientras la justicia decide por qué sucedió la muerte que hemos tenido”. Por tanto, para los ciudadanos sanos y queridos por su comunidad no debería existir la prisión preventiva, para todos los que no revisten dichas condiciones no les quedará más que ser objeto de los más altos grados de punitividad<sup>9</sup>.

La modificación de la ley 24.660 buscará entonces un efecto muy concreto: restringir las salidas transitorias a un conjunto de delitos que hasta entonces no eran alcanzados por dichas limitaciones<sup>10</sup>. Lo que aquella modificación discutía y ponía en escena era no sólo el reconocimiento estatal

---

9. En ese sentido, es interesante señalar que en Argentina, a finales del 2018, el 50 % de la población encarcelada se encuentra en condiciones de procesado -es decir, bajo prisión preventiva-, y a la espera de un juicio que determine sobre su inocencia o culpabilidad sobre el hecho que se lo acusa. (SNEEP, 2018)

10. Un interesante detalle de esas modificaciones puede encontrarse en Alvero (2017). “La nueva ley de ejecución pena privativa de la libertad. ¿Fin de la puerta giratoria?” Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/12/doctrina46112.pdf>

del fracaso del objetivo resocializador de las prisiones sino también la incapacidad de pensar medidas alternativas al abordaje de delitos que no estuviesen ligadas al incremento de la punitividad. Mientras la ley 24.660 promulgada en 1996, con todos sus defectos a cuestas y el recurrente enfoque positivista de la progresividad, comprendía la necesidad de disponer de un conjunto de herramientas –educación, trabajo, religión, etc.– que permitiera avanzar en un esquema de progresividad donde el retorno a la libre ambulación y la integración al mundo comunitario fuese paulatino; las modificaciones introducidas en la ley 27.375 se inscribían en un sentido contrario. Un sentido que ya había sido adoptado en el 2004 con las modificaciones de las coloquialmente conocidas como “leyes Blumberg”, que lejos de solucionar los problemas que buscaba reparar, los agravó. En otros trabajos (Manchado, 2013; 2015 a, 2016 a) hemos analizado cómo aquellas propuestas se inscribían en una racionalidad política neo-liberal que introducía al campo del delito en una grilla de intelegibilidad económica; allí el delincuente decidía invertir en el delito como en la bolsa de acciones. En ese sentido, nos interesa resaltar cómo se reconoce, durante la gestión de Cambiemos, un eterno retorno a recetas que ya han demostrado su fracaso –la variable de reforzar las medidas de encarcelamiento para disminuir la “inseguridad civil”–, pero que se presentan como novedades de un nuevo o reciclado consenso punitivo donde la peligrosidad se instala en términos de exterioridad, de una alteridad radical (Tonkonoff, 2012; 2017) a la que consideramos resultante de elecciones individuales y no de condiciones/condicionamientos estructurales (económicos, políticos y sociales). Por tanto, el consenso sobre la peligrosidad se amplía, generando así un “régimen de ejecución penal diferenciada en función del delito cometido” (Alvero, 2017: s/p).

Pero hay otro aspecto que nos interesa señalar y que reviste el carácter de novedad relativa a las modificaciones introducidas en dicha ley. A fines de noviembre de 2016, el por entonces Ministro de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, Maximiliano Pullaro, firmó el decreto N° 4127 donde se describía que “es sabido –y la experiencia en ámbitos penitenciarios así lo demuestra– que existen categorías de condenados que, por diversos motivos, logran adaptarse a los reglamentos carcelarios de modo artificioso, no pudiendo dicha adaptación ser tomada en modo alguno como indicio de recuperación. El concepto, de este modo, opera como un correctivo calificador evitando el egreso prematuro de condenados reincidentes, multi-reincidentes, ofensores sexuales o autores de delitos aberrantes” (Decreto

Provincial 4127/16). Así, la normativa escindía lo que en la regulación de la vida en el encierro se conocen como la conducta y el concepto, dos parámetros que permiten por un lado, evaluar la convivencia de los detenidos con sus pares y vigilantes y por el otro, los avances en el tratamiento asignado. Lo que el decreto ponía en escena era el alto grado de ritualización de la prisión y la fragilidad de sus estructuras; el detalle es que lejos de tratar de generar transformaciones institucionales que permitiesen disminuir los daños del encierro o promover estrategias de morigeración de la pena, se opta por las viejas recetas de ampliar las restricciones para salir de prisión. Inventario de propuestas anquilosadas a las que se le suma la siguiente coincidencia entre el decreto provincial y la modificación de la ley 24.660 en su artículo 20, a partir del cual “concedida la autorización judicial, el director del establecimiento quedará facultado para hacer efectivas las salidas transitorias o la semilibertad e informará al juez sobre su cumplimiento”. Casi idéntica letra aparece en el decreto provincial, cristalizando así la pretensión de reafirmar las arbitrariedades que pueden ser ejercidas por un Director de Unidad Penitenciaria, y quitando peso específico a las decisiones judiciales. De esta forma, se solapa el Derecho otorgando un margen decisonal fundado ya no en el criterio de lo justo sino del simulacro; así, el aumento de la punitividad puede inscribirse no sólo en la promoción de leyes de endurecimiento sino también en el de la discrecionalidad de la vida cotidiana en prisión. A fin de cuentas, lo que la gestión de Cambiemos supo consolidar es un régimen de decibilidad y posibilidad del castigo que atravesará a gobiernos más conservadores como el nacional y otros, enunciativamente, más progresistas como el provincial<sup>11</sup>; confirmando esto también los análisis de gran parte de la literatura criminológica actual: no es una ecuación precisa la que supone pensar que los gobiernos “de derechas” son más o menos punitivistas que los “de izquierdas” o progresistas (Sozzo, 2016; Brandariz García, 2017). Tal vez la gestión de Cambiemos en materia de políticas penitenciarias sea una novedad en lo referido a su propuesta eficientista del castigo, pero no tanto en las variables asumidas para aumentar los parámetros de punitividad, como tampoco de los sectores sobre los que se ejerce.

---

11. Durante el período 2007-2019, la provincia de Santa Fe fue gobernada por el Frente Progresista Cívico y Social, caracterizado por la alianza de dos grandes partidos como el Socialismo y la Unión Cívica Radical, y un conjunto de pequeños y heterogéneos partidos políticos.

## 5. A modo de conclusiones. Las deudas de la empresa del castigo

El castigo no es una empresa, es el ejercicio punitivo de un Estado –aunque no sólo de él– que desde su condición de garante de la seguridad ciudadana, decide perseguir, detener y disponer a la justicia a un sector de la población que comete ciertos tipos de delitos, y poner entonces a funcionar toda la maquinaria penal. Esta buscará, a través de sus violencias (Benjamin, 1999) y su materialización en el Derecho Penal, conservar el orden social imperante. Numerosas investigaciones han indicado pormenorizadamente que son los/as jóvenes, pobres y habitantes de las periferias urbanas quienes componen el inventario de los sujetos de castigo (Neuman, 1968; 1985, Daroqui, 2006), y aquello sigue siendo una regularidad desde la recuperación democrática en Argentina hasta la actualidad. Lo que sí se ha modificado es cómo se concibe el Estado en general, y el Estado Penal en particular. Los análisis internacionales de Garland (2005) y Wacquant (2004) nos dan algunas claves de lectura crítica para pensar las transformaciones de los Estados de Bienestar y sus procesos de neo-liberalización del castigo en el Norte Global, pero dichos marcos interpretativos exigen una mirada singular sobre lo que acontece no sólo en Latinoamérica sino también en nuestras realidades nacionales y locales.

Por tanto, sería importante pensar qué tipo de Estado, en términos integrales, propuso la gestión de Cambiemos para tensionarlo con la variable penal. Seguramente los capítulos de este libro permitirán dicho diálogo, tan necesario para comprender fenómenos complejos como la penalidad en los Estados de Derecho. Mientras, algunos datos dan cuenta de las enormes deudas –o logros– de la empresa penal que pretendió emprender la gestión 2015-2019. En lo referido a las tasas de encarcelamiento, durante los cuatro años de Cambiemos, no sólo hubo un crecimiento sostenido que la llevo de 169 a más de 213 cada 100 mil habitantes (el último dato producido por la SNEEP es de diciembre de 2018) –lo que en términos poblacionales significa haber pasado de 72.693 a 94.883 en 2018– (SNEEP, 2018), sino que hubo un significativo aumento en la restricción al otorgamiento de salidas transitorias, pasando de un 89,9% en 2015 a un 92,1% en 2018 (SNEEP 2015; 2018). Dichos datos deberían ser desarmados y analizados en partes, pero queremos dejar planteado aquí un escenario estadístico que refleja cómo el efficientismo penal sólo podría ser valorado positivamente si su parámetro exclusivo es el aumento del

castigo, punitividad y dolor. Sí, por el contrario, analizamos las dinámicas singulares que asumieron las prisiones durante la gestión de Cambiemos, posiblemente el color rojo se intensificará cada vez más. Y si a eso le agregamos que el régimen simbólico construido estuvo ligado, fundamentalmente, a generar un otro radical investido, paradójicamente, de una animalidad racional –ante sus elecciones delictivas, desligando así al Estado y la sociedad en su conjunto de sus implicancias en un fenómeno social complejo como el delito– seguramente entraríamos en *default*, el riesgo penal estaría por las nubes, y los índices de inflación punitiva cada vez más incontenibles; cualquier similitud con el lenguaje y la realidad económica imperante durante los cuatro años de Cambiemos no es pura casualidad, sino sólo una alarmante y coherente causalidad.

### **Bibliografía**

- AGNEW, R. (2006), *Pressured into crime: An overview of general strain theory*, Los Angeles, Roxbury.
- ALVERO, J. (2017), “La nueva ley de ejecución de la pena privativa de la libertad. ¿fin de la puerta giratoria?”, en *Boletín Asociación de Pensamiento Penal*, disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/12/doctrina46112.pdf>
- BENJAMIN, W. (1999), “Para una crítica de la violencia”, en *Ensayos escogidos*, Coyoacán, Ed.Coyoacán.
- BRANDARIZ GARCÍA, J. (2017), “¿Historia de dos continentes? Análisis comparativo del reciente descenso de la población penitenciaria en EE.UU. y España”, en *Studi sulla questione criminale*, xii, nº 1-2, pp. 151-169.
- CAIMARI, L. (2004), *Apenas un delincuente: crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CALZADO, M. ; VAN DEN DOOREN, S. (2016), “¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reformas penales”, en *Revista Delito y Sociedad* , vol. 1, nº 27, pp. 97-113.
- CASTEL, R. (2004), *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- CID, J.; MARTÍ, J. (2017), “Imprisonment, social support and desistance. A theoretical approach to pathways of desistance and persistence for imprisoned men”, en *International Journal of Offender Therapy & Comparative Criminology*, vol. 6, pp. 1443-1454. DOI: 10.1177/0306624X15623988
- CULLEN, F. (1994), “Social support as an organizing concept for criminology: Presidential address to the Academy of Criminal Justice Sciences”, en *Justice Quarterly*, 11, 527-559 doi:10.1080/07418829400092421
- CULLEN, F.; GENDREAU, P. (2001), “From nothing works to what works: changing professional ideology in the 21st century”, en *The Prison Journal*, Vol. 81, nº 3, pp. 313-338.

- DAROQUI, A. et. al. (2006), *Voces del encierro: mujeres y jóvenes encarceladas en la Argentina, una investigación socio-jurídica*, Buenos Aires, Omar Favale Ediciones Jurídicas.
- FOUCAULT, M. (2007), *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France: 1978-1979*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- GARCÍA, B. (2019), *Castigo y gestión: los usos del aislamiento solitario en las prisiones federales argentinas*, Tesis de Maestría UNL, mimeo.
- GARLAND, D. (2005). *La cultura del control*, Barcelona, Gedisa.
- GIORDANO, P. et. al. (2002), "Gender, Crime, and Desistance: Toward a Theory of Cognitive Transformation", en *The American Journal of Sociology*, vol. 107, No. 4, pp. 990-1064.
- LAUB, J.; SAMPSON, R. (2003), *Shared beginnings : divergent lives : delinquent boys to age 70*, Harvard, Harvard University Press.
- MANCHADO, M. (2013). "Neoliberalismo, prisiones y 'medios' del encierro: una mirada sobre el vínculo sistema penal y los medios de comunicación en la argentina", *Revista Question*, vol. 1, 38.
- MANCHADO, M. (2015), "Dispositivo religioso y encierro: sobre la gubernamentalidad carcelaria en Argentina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 77, n° 2, pp. 275-300.
- MANCHADO, M. (2015 a), "El individuo peligroso como empresario de sí mismo. Un abordaje posible sobre las construcciones mediáticas de la figura del delincuente", en *Revista Question*, vol. 1, n° 47, pp. 176-189.
- MANCHADO, M. (2016), "Reciprocidades y gubernamentalidad tras la inserción del dispositivo religioso en cárceles de mediana y máxima seguridad de la provincia de Santa Fe (Argentina)", *Revista de Antropología Social*, 25 (1), pp. 35-60.
- MANCHADO, M. (2016 a), "Las paradojas del Estado penal. ¿A quién y cómo castigar? Reflexiones sobre la construcción de subjetividades punibles desde una perspectiva neoliberal", en *Revista Estudios del ISHiR*, 15, pp. 56-68.
- MANCHADO, M. (2018), "'Hacen un buen trabajo dentro del servicio'. Las ocupaciones estratégicas del dispositivo religioso pentecostal en las prisiones argentinas", en *Revista Temas y Debates*, n° 35, pp. 95-112.
- MANCHADO, M. (2019), "Gobernar y evangelizar. El papel del dispositivo religioso en la producción del orden carcelario en Argentina", en *Revista Indret Criminología*, pp. 1-22.
- MARTINSON, R. (1974), "What works? Questions and answers about prison reform", en *The Public Interest*, 35, pp. 22-54.
- MARUNA, S. (2001), *Making Good: How ex-convicts reform and rebuilds their lives*, Washington, APA.
- MATHIESEN, T. (2003), *Juicio a la prisión*. Buenos Aires: Ediar.
- MIGUEZ, Daniel (2007), "Reciprocidad y poder en el sistema penal argentino. Del 'pitufo' al motín de Sierra Chica". En ISLA, A. (comp.) *En los márgenes de la ley: inseguridad y violencia en el Cono Sur*, Buenos Aires, Paidós.
- McNEILL, F. (2016), "El paradigma del desistimiento para la gestión de delincuente", en *Revista Indret Criminología*, vol. 1, pp. 1-24.

- MCNEILL, F.; SCHINKEL, M. (2016), "Prisons and desistance". BENNETT, J., CREWE, B. and JEWKES, Y., eds *Handbook on Prisons*, Cullompton, Willan Publishing.
- NEUMAN, E. (1985), *Las víctimas del sistema penal*, Córdoba, Marcos Lerner.
- NEUMAN, E.; IRURZUN, V. (1968), *La Sociedad Carcelaria. Aspectos Penológicos y Sociológico*, Buenos Aires, Depalma.
- PATERNOSTER, R; BUSCHWAYS, S. (2009), "Desistance and the feared self: Toward and identity theory of criminal desistance", en *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 99.
- SAMPSON, R.; LAUB, J. (1993), *Crime in the making: Pathways and turning points through life*, Cambridge, Harvard University Press.
- SOZZO, M. (2009), "Populismo punitivo, proyecto normalizador y 'prisión depósito' en Argentina", en *Sistema Penal y Violencia*, n° 1, pp. 33-65.
- SOZZO, M. (2013), *Viajes y cuestión criminal*, Caracas, Universidad Nacional Experimental de la Seguridad.
- SOZZO, M. comp. (2016), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO.
- SYKES, G. (2017), *La sociedad de los cautivos. Estudio de una cárcel de máxima seguridad*, Bs. As, Siglo XXI.
- TONKONOFF, S. (2012), "Homo Violens. El Criminal Monstruoso según Georges Bataille", en *Revista Gramma XXIII*, 49.1, pp. 145-250.
- TONKONOFF, S. comp. (2017), *La pregunta por la violencia*, Buenos Aires, Pluriverso Ediciones.
- VELÁSQUEZ VALENZUELA, J. "El origen del paradigma de riesgo", en *Política criminal*, Vol. 9, n° 17 pp. 58-117.
- WACQUANT, L. (2004), *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial.

*Documentos utilizados*

- "Plan Estratégico. Servicio Penitenciario Federal 2016-2020", Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2017.
- SNEEP (2015), "Informe Anual Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena"; Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal; Subsecretaría de Política Criminal; Secretaría de Justicia; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- SNEEP (2018), "Informe Anual Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena"; Dirección Nacional de Política Criminal en materia de Justicia y Legislación Penal; Subsecretaría de Política Criminal; Secretaría de Justicia; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Decreto Provincial N° 4127/2016; Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.