



**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Maestría en Administración y Políticas Públicas**

***¿Cómo se toman las decisiones de política criminal en la Argentina actual? El caso de la ciudad de Mar del Plata y su política criminal para el abordaje de la explotación sexual***

**MAESTRANDA: Tamara Peñalver**

**DIRECTORES: Alberto Binder y Santiago Fernández**

**Fecha de entrega: 1 de mayo de 2023**



**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**¿Cómo se toman las decisiones de política criminal en la Argentina actual? El caso de la ciudad de Mar del Plata y su política criminal para el abordaje de la explotación sexual**

**MAESTRANDA: Tamara Peñalver**

**DIRECTORES: Alberto Binder y Santiago Fernández**

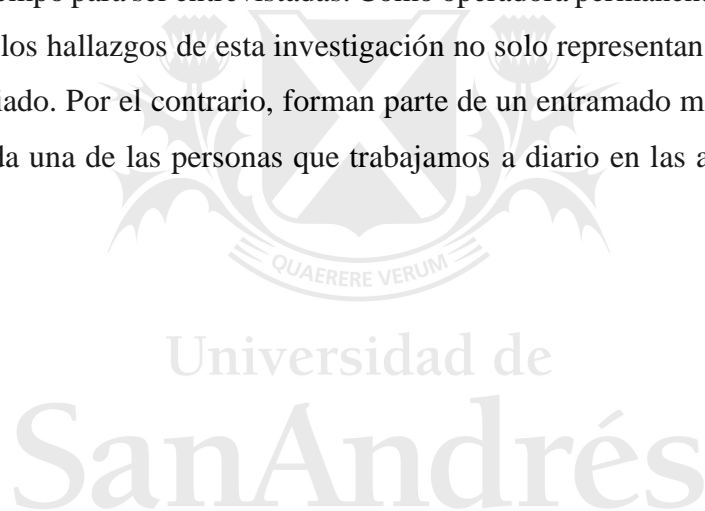
**Fecha de entrega: 1 de mayo de 2023**

## ÍNDICE

Agradecimientos	3
Capítulo I. Introducción	4
a. Pregunta de investigación y objetivos de la tesis	4
b. Relevancia de la pregunta de investigación	5
Capítulo II. Marco teórico	8
a. La política criminal y sus marcos conceptuales	8
b. La explotación sexual como problema público criminal y sus márgenes difusos	13
c. El estudio de los procesos decisionales de políticas públicas	18
Capítulo III. Metodología	22
Capítulo IV. Análisis de resultados	28
a. Regulaciones legales y estadísticas	28
a.i. La hiper-regulación legal del mercado del sexo y la mirada de los actores	28
a.ii. Bajo registro de casos de explotación sexual y alta violencia estatal contra el trabajo sexual	32
b. Los procesos decisionales de la política criminal	38
b.i. Los actores	38
b.i.i. Multiplicidad y atomización de actores	38
b.i.ii. El Municipio ¿un actor invisibilizado?	41
b.i.iii. El colectivo de personas trabajadoras sexuales: un actor excluido	44
b.i.iv. Las conceptualizaciones desde los actores: la explotación, la trata y el trabajo sexual	46
b.i.iv.i. La explotación sexual como aprovechamiento económico	46
b.i.iv.ii. La trata de personas con fines de explotación sexual ¿organización o traslado?	48
b.i.iv.iii. El trabajo sexual y el debate sobre su inclusión en el ámbito laboral	49
b.ii. Las decisiones	51
b.ii.i. El nivel decisional macro: la inexistencia de una dirección y sus impactos	51
b.ii.ii. El nivel decisional meso: iniciativas sectoriales sin coordinación	57
b.ii.iii. El nivel decisional micro: investigaciones penales sin política criminal	62
Capítulo V. Principales hallazgos	65
Referencias bibliográficas	71
Anexo 1. Guía de preguntas para las entrevistas semi-estructuradas	82
Anexo 2. Tablas informativas	85

## **Agradecimientos**

La construcción del conocimiento es una tarea colectiva. Es por ello, que quiero agradecer a las personas que me ayudaron a presentar esta tesis. A Martín y a Josefina por el apoyo que me dieron cada fin de semana que me quedé en mi casa trabajando; a Paz que fue la primera persona que leyó este trabajo y me dio consejos para mejorar la investigación; a Andrea que me ayudó a pensar las preguntas para las entrevistas y me compartió sus conocimientos sobre el tema; a Santiago que logró, luego de muchas horas y dedicación, que una abogada penalista realice una investigación en ciencias sociales; y a Alberto que siempre nos impulsa a que sigamos construyendo ideas y a prestar atención sobre cada cosa que hacemos para mejorar la justicia penal. También al INECIP y al ILSED porque ambas organizaciones me dieron las herramientas necesarias para poder elegir esta maestría. Por último, agradezco a las personas que me dieron su tiempo para ser entrevistadas. Como operadora permanente del poder punitivo puedo afirmar que los hallazgos de esta investigación no solo representan a las características del territorio estudiado. Por el contrario, forman parte de un entramado más complejo, el cual nos envuelve a cada una de las personas que trabajamos a diario en las agencias del sistema penal.



## Capítulo I. Introducción

### a. Pregunta de investigación y objetivos de la tesis

La pregunta sobre la que indaga este trabajo es: *¿cómo se toman las decisiones de política criminal para el abordaje de la explotación sexual en la Argentina actual?* El objetivo general es reconstruir y describir las características de estos procesos decisionales y sus principales factores condicionantes e influyentes, a partir de las representaciones y percepciones de los actores involucrados en la política criminal.

Para cumplir con este objetivo, se optó por un estudio de caso, analizándose el territorio de la ciudad de Mar del Plata, provincia de Buenos Aires, Argentina, en relación a los procesos decisionales de la política criminal sobre la explotación sexual desarrollados durante el periodo comprendido entre los años 2019 y 2022. Se utilizó una metodología cualitativa recurriéndose a la entrevista semiestructurada como principal técnica de recolección de datos y al relevamiento documental de cuerpos normativos y de fuentes públicas secundarias de índole cuantitativa, como técnicas complementarias.

El principal desafío que aborda esta tesis es que no hay consensos establecidos en torno a la conceptualización de la política criminal, lo que conlleva a que tampoco existan acuerdos sustanciales sobre qué decisiones públicas son representativas de esta política, aunque se encuentre asociada de manera general al poder punitivo del Estado.

En consecuencia, esta investigación no observa un proceso decisorio en particular, por el contrario, indaga sobre las representaciones y percepciones que poseen los actores entrevistados en relación a un conjunto de decisiones que indican sobre la explotación sexual, como problema público criminal, que suceden en un tiempo y en un espacio determinado y en instancias posteriores a las sanciones normativas de orden nacional y provincial, las cuales se constituyen como sus marcos legales de actuación<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En relación a experiencias internacionales sobre procesos de toma de decisión legislativa de política criminal ver, por ejemplo, Becerra Muñoz, 2010 y 2013.

Para identificar a los actores a ser entrevistados, se elaboró una conceptualización operativa de política criminal. A partir de allí, se identificó a un conjunto de actores estatales que toman decisiones sobre el mercado del sexo y, en particular, sobre la explotación sexual. También se incorporó a un sector de actores no estatales vinculados a estos asuntos, entrevistándose tanto a un colectivo de personas que se reconocen como trabajadoras sexuales, como a un grupo de personas con conocimientos expertos sobre el mercado del sexo y su desarrollo particular en Mar del Plata. Es así que se buscó poner en contraste y captar las miradas estatales y no estatales sobre el asunto de investigación.

Los objetivos específicos de este trabajo se orientan a: (i) individualizar a los actores intervinientes en los procesos decisionales de la política criminal; (ii) identificar cuáles son las decisiones representativas de esta política en la actualidad desde la perspectiva de los actores; (iii) registrar la información que utilizan como respaldo para decidir; (iv) describir los roles que asumen los actores y sus modalidades de interacción en los procesos decisionales; (v) reconstruir las conceptualizaciones que poseen sobre el problema de la explotación sexual, reseñando los factores que las influyen; y, (vi) precisar los modelos de toma de decisión adoptados y el contexto decisional.

La naturaleza del trabajo es descriptiva y exploratoria pretendiendo mostrar resultados en base a un estudio empírico, sin testear hipótesis o correlacionar variables entre sí. En esta línea, se pretende contribuir a las producciones basadas en evidencia sobre la política criminal.

## **b. Relevancia de la pregunta de investigación**

La pregunta de investigación contiene dos grandes componentes. El primero se relaciona con los procesos decisorios de la política criminal, los cuales resultan relevantes por la baja producción de estudios empíricos en torno a ellos. El segundo refiere al problema público específico sobre el que se toman decisiones, en este caso, la explotación sexual, cuyo interés se justifica en función de su representatividad de género y su incidencia en las economías nacionales.

Con respecto al primer componente, la literatura sobre políticas públicas ha mencionado la importancia de generar conocimiento sobre la toma de decisiones por el impacto que generan en la sociedad (Yacuzzi, 2007:1) y la necesidad de promover estudios empíricos sistemáticos para mejorarlas (Lasswell, 1992:105). Sin embargo, tanto la política criminal como sus procesos decisorios, han sido campos poco explorados desde las perspectivas empíricas, a pesar de la historicidad que caracteriza al poder punitivo estatal y de sus diversas formas de organización en el tiempo (Binder, 2010:221; Becerra Muñoz, 2013:129).

El déficit de estudios sobre la política criminal y sus procesos decisorios acompañados de escasa información sobre los problemas que abordan (Binder, 2010:34; Varela: 2016:14; Tarantino, 2021:210) genera que se desconozcan: (i) cuáles son las decisiones de política criminal actuales y cómo y por qué se toman, imposibilitando su evaluación y revisión periódica; y, (ii) cuáles son las características de los problemas públicos criminales existentes en el territorio, esto es, cómo son sus manifestaciones, regularidades y fluctuaciones.

En este sentido, la política criminal no ha sido analizada desde el campo de las políticas públicas y fue estudiada desde el derecho penal y la criminología, cuyas herramientas teóricas y metodológicas se han orientado a la observación de sus aspectos conceptuales, axiológicos y sociológicos (Binder, 2011:75/82; González Guarda, 2017:185), con escasa integración del análisis de políticas públicas para la construcción de estudios empíricos basados en evidencia (Becerra Muñoz, 2013:134; De Bondt, 2013:23; Tamarit, 2007:1). Incluso, a pesar de que exista la intención, desde hace algunas décadas, de que la criminalidad empiece a ser observada desde una mirada empírica (Freiberg y Carson, 2010:154).

Frente a estas áreas vacantes, esta tesis analiza la política criminal desde la perspectiva de las políticas públicas. Es decir, se observa la acción estatal en materia de política criminal sobre un problema público criminal. En este marco, adquiere relevancia el segundo componente de la pregunta de investigación, la elección de la explotación sexual para estudiar la política criminal y sus procesos decisorios de manera aplicada. La elección de este problema se apoyó en su relevancia a nivel social y macroeconómico ya que, por un lado, se encuentra atravesado por la feminidad, reflejada tanto en la sobrerrepresentación de víctimas mujeres (INECIP, 2020:17; PROTEX, 2022<sup>2</sup>), como en el conjunto de mujeres imputadas en procesos penales y

---

<sup>2</sup> Conforme surge de la página oficial de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) del Ministerio Público Fiscal de la Nación (en adelante, MPF Federal) desde el año 2009 y hasta septiembre del 2022, del total de 933 víctimas identificadas en sentencias de trata con fines de explotación sexual, el 98,1% fueron mujeres. Fuente: <https://www.mpf.gob.ar/protex/plataforma-estadistica/>

detenidas por las fuerzas policiales (Tarantino, 2021:112; Varela, 2016:15; PROTEX, 2022<sup>3</sup>) y, por otro lado, se encuentra dentro de los principales productores de dinero ilícito que mueven las economías nacionales (INECIP, 2020:17)<sup>4</sup>.

Asimismo, las publicaciones relacionadas con el tema, provenientes principalmente de los ámbitos del derecho, la antropología, la sociología y las ciencias políticas realizan aportes, en particular, sobre los resultados de las diversas políticas públicas diseñadas en Argentina para el abordaje de la trata de personas con fines de explotación sexual y su impacto social (Varela, 2016; Skulj Iglesias, 2016; Martynowsky, 2019; Tarantino, 2021; INECIP, 2013; INECIP, 2020). Sin embargo, se identifica una vacancia en el estudio de la explotación sexual como problema público criminal, que incluye a la trata de personas como su manifestación más violenta (Romano y Porterie, 2019:104).

Mar del Plata, como territorio para el estudio de caso, fue seleccionada por dos motivos: (i) por la importante magnitud que ha tenido el mercado del sexo en la ciudad; y, (ii) por ser la segunda jurisdicción judicial federal con mayor cantidad de sentencias condenatorias por trata de personas con fines de explotación sexual.

El periodo analizado, comprendido entre los años 2019 y 2022, se fundamentó en el interés de conocer los procesos de toma de decisión actuales en materia de política criminal, en la medida de que se encuentran consolidadas las reformas legales a nivel nacional y provincial desarrolladas entre el 2008 y hasta el 2013<sup>5</sup>, las cuales impactaron en las habilitaciones normativas que poseen los actores para decidir.

---

<sup>3</sup> Conforme surge de la página oficial de PROTEX del MPF Federal desde el año 2009 y hasta septiembre del 2022, del total de 560 personas condenadas por trata con fines de explotación sexual, el 38,7% de las personas fueron mujeres. Lo que se traduce en un número de 214 mujeres condenadas. Resultando, por lo tanto, que el promedio de condenados/as por sentencia (o caso) es de dos personas.

Fuente: <https://www.mpf.gob.ar/protex/plataforma-estadistica/>

<sup>4</sup> Si bien todos estos datos se corresponden con la categoría jurídica de trata de personas con fines de explotación sexual, pueden ser ponderados también para el análisis de la explotación sexual. Nuestra legislación penal regula a la trata de personas y la explotación sexual como tipos penales distintos, pero se los ha reconocido como conexos, siendo la trata una modalidad agravada de la explotación (Romano y Porterie, 2019:104). Debe tenerse en cuenta que los Estados han concentrado sus esfuerzos en la producción de datos sobre la trata de personas, por manda de agendas y financiamientos internacionales (Tarantino, 2021:121), no así de la explotación sexual, siendo esta última invisibilizada desde las políticas públicas (Romano y Porterie, 2019:116).

<sup>5</sup> En el año 2008 se sancionó la Ley 26.364, la primera que reguló el delito de trata de personas en Argentina y, en el año 2012, se reformó a partir de la sanción de la Ley 26.842, lo que impactó en las regulaciones y tratamientos de la trata de personas, la explotación sexual y otras figuras penales vinculadas. En el año 2013, por su parte, la provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 14.453, que adoptó diversas medidas para abordar la trata de personas en sintonía con los avances nacionales.



## Capítulo II. Marco teórico

El marco teórico está compuesto por tres campos de estudio relacionados con el objeto de esta investigación: (i) las discusiones en torno al concepto de política criminal; (ii) los debates existentes sobre el mercado del sexo, la prostitución y la explotación sexual como problema público; y, (iii) los principales modelos teóricos desarrollados para estudiar los procesos de toma de decisiones.

### a. La política criminal y sus marcos conceptuales

Desde el surgimiento de las ideas de la ilustración, se ha relacionado a la política criminal con la necesidad de establecer límites para racionalizar el uso del poder punitivo del Estado frente a la criminalidad (Binder, 2011:77). Sin embargo, el modo de conceptualizarla no ha sido unívoco en la literatura, la cual se encuentra dispersa y fragmentada entre diversas disciplinas que estudian la cuestión criminal desde el siglo dieciocho hasta la actualidad (Binder, 2011:23; Zaffaroni, 2002:155)<sup>6</sup>.

En esta línea, es posible encontrar autores/as que estudian la política criminal desde las perspectivas de la dogmática penal<sup>7</sup>; de la criminología<sup>8</sup>; y, de manera más reciente y mucho más limitada, desde las políticas públicas<sup>9</sup>. Los encuadres que realizan al respecto de esta política suelen diferenciarse entre sí en particular, sobre los siguientes ejes: qué entienden por

---

<sup>6</sup> No es propósito de este trabajo estudiar las conceptualizaciones históricas que ha tenido la política criminal, sino más bien postular una definición propia para hacerla observable, que recoja aspectos sustanciales puestos en discusión. Para ello, ver, por ejemplo: Binder, 2011; Villada, 2020; Muñoz Tejada, 2011; Díez Ripollés, 2018 y 2021; Rivera Beiras, 2005; Zipf, 2018, entre otros/as. Cabe mencionar que, como consecuencia de las distintas disciplinas que abordan la cuestión criminal y la falta de acuerdos en torno a la definición de política criminal, es habitual que las producciones teóricas hagan referencia a política penal, política criminológica, política de seguridad y política judicial penal o sistema judicial criminal, como sinónimo de política criminal. Es por ello, que se tomó la decisión de utilizar la literatura que hiciera alusión a cualquiera de estas categorías, a pesar de que no se las entienda aquí como sinónimos.

<sup>7</sup> Por ejemplo, Zaffaroni, 2002; Roxín, 2002; Silva Sánchez, 2001; Binder, 2012; entre muchos otros/as.

<sup>8</sup> Por ejemplo, Sozzo, 2008; Zaffaroni, 2011; Baratta, 2004; Larrauri, 2000; Delmas-Marty, 1986; Sanz Mulas, 2020; Zipf, 2018; Garland, 2001; Pitch, 1996, entre muchos otros/as.

<sup>9</sup> Por ejemplo, Binder; 2011, 2012, 2014 y 2019; Díez Ripollés, 2011; González Guarda, 2017; Becerra Muñoz, 2010 y 2013, Barton y Jonhs, 2013; De Bondt, 2013; Freiberg y Carson, 2010; Araya Moreno, 2021; Triana Sánchez, 2015; Folador Strano, 2021; entre otros/as.

política criminal, qué decisiones implica, cómo debe incidir en el abordaje de la criminalidad, con qué objetivos, utilizando qué recursos; y, quiénes deben diseñarla y aplicarla<sup>10</sup>.

Parte de la dogmática penal posee acuerdos en que la política criminal es una ciencia, un saber o una escuela de pensamiento con influencia en: (i) la sanción de las normas penales, sirviendo de apoyo para la persona que legisla (Von Liszt, citado por Díez Ripollés, 2021:8; Von Feurbach citado por Delmas-Marty, 1986:19); y, (ii) la interpretación de las normas penales aplicables a cada caso en particular, sirviendo de base para la toma de decisiones por parte de la judicatura dentro de la administración judicial (Roxin, 2002:51; Díez Ripollés, 2021:11). Asimismo, la criminología, especialmente la crítica, ha dicho que la política criminal determina, en sentido amplio, los modelos políticos-estatales de criminalización y control social, principalmente mediante las agencias de criminalización secundaria (Zaffaroni, 2002:7<sup>11</sup>; Larrauri, 2000: 28; Garland, 2001:66).

Así, la dogmática penal entiende que los actores preponderantes de la política criminal son la legislatura y la judicatura, y la criminología, por su parte, hace referencia al sistema judicial, policial y carcelario, en sentido amplio, como principales actores de política criminal. Estas perspectivas han generado que se utilicen como marcos de referencia de la política criminal la filosofía y la sociología, las cuales, aunque valiosas, prolongaron las indeterminaciones para impulsar el estudio de la política criminal desde el marco metodológico de las políticas públicas, el cual se encuentra aun en proceso de construcción (Binder, 2011:59).

En este sentido, desde la perspectiva de las políticas públicas, se ha entendido a la política criminal como parte de las políticas de gestión de la conflictividad de los Estados modernos, teniendo bajo su responsabilidad la organización de los recursos estatales más violentos (Binder, 2011:7-201/202)<sup>12</sup>. Es así que, por su trascendencia, se torna necesario un redireccionamiento de su marco conceptual hacía el análisis de políticas para fomentar las producciones empíricas ya que debe atravesar por un doble proceso de control y transparencia: la revisión acerca de su eficacia y de su respeto por los derechos fundamentales de la ciudadanía (Binder, 2011:206; Díez Ripollés, 2011:5).

---

<sup>10</sup> Para profundizar sobre ello ver, por ejemplo, Binder, 2011 y Zipf, 2018.

<sup>11</sup> Se ha entendido por agencias de criminalización secundaria a las policías, al sistema de justicia penal y la cárcel (Zaffaroni, 2002:7/8).

<sup>12</sup> Binder ha entendido que las políticas de gestión de la conflictividad conforman un conjunto de políticas públicas abocadas a la intervención de los conflictos sociales, las cuales presentan distintos niveles de incidencia estatal. Desde esta mirada, la política criminal es integrante de este conjunto siendo su último eslabón y de aplicación excepcional ya que implica la utilización de la violencia del Estado (2011:159-167).

Desde este marco, se ha entendido que entre los actores más relevantes de la política criminal se encuentran los ministerios de justicia, los ministerios públicos fiscales, las fiscalías, los ministerios de seguridad, las policías y las cárceles (Binder, 2011:334/335). Sin embargo, conforme a su abordaje incipiente dentro de este ámbito teórico, no se encuentra consolidada una definición de política criminal de manera generalizada.

Es por ello que, frente a esta dificultad, en este trabajo, se integran tres ejes trascendentales para alcanzar una definición operativa de esta política que permita su estudio empírico sobre un problema público criminal en particular. Sobre esto vale destacar, en primer lugar, que esta definición se inscribe en el contexto del modelo de administración de justicia penal adversarial<sup>13</sup>, ya que es el único que se ha entendido como constitucional en nuestro país, fundamentalmente por respetar las reglas del debido proceso penal y por separar las funciones de investigar y las de juzgar (Binder, 2012:180). En segundo lugar, se incorpora una perspectiva multiagencial de las políticas públicas para alcanzar a la multiplicidad de actores estatales y no estatales intervinientes (Subirats, et. al., 2008:36). En tercer lugar, se incluye la idea de problemas públicos para referenciar el objeto de intervención específico de la política criminal (Gusfield, 2014:69; Binder, 2011:249; Binder, 2010:15).

Así, a los fines de este trabajo, se define a la política criminal y, en ese marco, a los problemas público criminales, como:

*La política pública inserta dentro de las políticas de gestión de la conflictividad social, que tiene a su cargo la gestión de los recursos punitivos del Estado y la articulación de los no punitivos para resolver las conflictividades sociales definidas políticamente como problemas públicos criminales, a partir de un conjunto de decisiones intencionalmente coherentes y con unidad de sentido, llevadas a cabo por diversos actores en el marco de un sistema de justicia adversarial.*

*A su vez, por problemas públicos criminales se entiende a las conflictividades sociales que conforme a sus manifestaciones involucran a alguna de las conductas consideradas delictivas dentro de nuestra legislación penal y son problematizadas desde el Estado para ser resueltas. En otras palabras, son las áreas de intervención exclusivas de la política criminal.*

---

<sup>13</sup> El modelo adversarial, vigente en la mayoría de los países de América Latina, como en la amplia mayoría de las provincias de nuestro país, posee las siguientes características generales: (i) fortalece el rol de los ministerios públicos fiscales, dotándolos de la facultad de investigar los casos penales; (ii) la etapa de investigación se realiza por audiencias orales y públicas, de manera desformalizada; (iii) se establecen medidas de disponibilidad de la acción penal; y, (iv) el debate oral se realiza mediante juicio por jurados (Maier, 1996). En esta línea, se destaca que bajo el modelo adversarial, la judicatura no investiga, por el contrario, controla las garantías constitucionales vinculadas al proceso penal, en los casos que el Ministerio Público Fiscal impulsa (Binder, 2011:320).

Dentro del campo específico de esta política, por el término resolver se hace referencia a los objetivos de reducir, controlar, transformar, relocalizar o extinguir problemas públicos criminales. Para alcanzar estos objetivos utiliza recursos en sus distintas fases de intervención: la reactiva, la disuasiva y la preventiva (Binder, 2011:162-287; Binder, 2021:2/3), dentro de las cuales se toman decisiones específicas.

En su fase reactiva, las decisiones se vinculan con la gestión de recursos que son propios de la política criminal -los punitivos- que constituyen expresiones del ejercicio monopólico de la violencia estatal, representados por: las investigaciones penales, los controles y detenciones policiales, las condenas y las salidas alternativas a la condena penal. Estos recursos pertenecen a lo que se ha denominado instrumentos u organizaciones propias de la política criminal (Binder 2014:252-261).

En sus fases preventiva y disuasiva, se articulan decisiones que implican la utilización de recursos no punitivos, los cuales están asociados al problema público criminal en particular que se pretenda resolver. Algunos de estos recursos corresponden al plano social, comunicacional, educacional, administrativo, de seguridad, de espacio público, de inspección, del sector privado y de conocimiento, de allí su carácter indeterminado (Baratta, 1997:2) y su denominación como recursos no punitivos o extrapenales (Sozzo, 2008:71) e impropios (Binder, 2014:266).

Las propuestas de utilizar recursos no punitivos para resolver problemas públicos criminales, han generado que se haga referencia a la política criminal como sinónimo de política social o de política de seguridad (Baratta,1997; Sanz Mulas, 2020; Sozzo, 2008; Gálvez Puebla y De la Guardia Oriol, 2016, entre otros/as). Esto se ha interpretado como una tesis amplia de la política criminal, ya que propone que sus recursos propios se encuentran diversificados entre punitivos y no punitivos (Binder, 2011:207). En contraposición, se ha sostenido que, más allá de que desde la política criminal se tomen decisiones que impliquen la utilización de recursos no punitivos, estos no deben ser entendidos como propios de la política (Binder, 2011:207). Esta última posición ha sido identificada como tesis restringida de la política criminal y entendida como la única acorde a un Estado democrático, por su propuesta minimalista (Binder, 2011:208).

En función de ello, la definición planteada en este trabajo, se inserta dentro de esta mirada restringida de política criminal en la medida que entiende que es la encargada de gestionar los recursos punitivos y, a su vez, de articular -no gestionar- las interacciones necesarias con

actores que administren recursos no punitivos para resolver los problemas públicos criminales, los cuales son su área exclusiva de intervención.

A partir de esta clasificación de los recursos, pueden diferenciarse dos tipos de actores. Por un lado, los actores propios que son aquellos que gestionan los mencionados recursos punitivos. Entre estos actores se han identificado a los ministerios de justicia, los ministerios públicos fiscales, las fiscalías, los ministerios de seguridad, las fuerzas policiales, el servicio penitenciario y las agencias de control de medidas alternativas al proceso penal (Binder, 2011:334/335). Por otro lado, los actores impropios, los que administran los señalados recursos no punitivos, los cuales podrán ser públicos, privados o colectivos (Pitch, 2003:125), son individualizados en función de los recursos no punitivos que se consideren necesarios para abordar un problema público criminal en particular.

Asimismo, es preciso considerar para el análisis, diseño e implementación de la política criminal, la interacción de los distintos niveles gubernamentales: el nacional, el provincial y el municipal (Binder 2014:263). Y también, que involucra tres niveles de decisión: macro, meso y micro (Binder, 2014:272). Por decisiones del nivel macro se entienden a aquellas políticas desarrolladas a partir de planes estratégicos de intervención (Binder, 2013:709), es decir, que tengan una visión holística sobre un problema público criminal y que impliquen la articulación y la acción concertada de distintos actores y recursos para resolverlo. Por decisiones de nivel meso, se entienden a las políticas o iniciativas desarrolladas sectorialmente que pueden estar inscritas o no en un plan estratégico. Por decisiones del nivel micro se entiendan a aquellas que determinan acciones operativas en particular, enmarcadas o no en una política. Así, las decisiones macro se relacionan con planes estratégicos, las decisiones meso con políticas o iniciativas sectoriales y las decisiones micro se vinculan con acciones operativas.

<b>TABLA 1. Marco analítico para el estudio empírico de la política criminal</b>	
Perspectiva disciplinaria	Políticas públicas
Objeto de intervención	Problemas públicos criminales
Objetivos	Reducir, transformar, controlar, relocalizar o extinguir problemas públicos criminales

Niveles decisionales	Macro Meso Micro
Fases de intervención	Reactiva Preventiva Disuasiva
Recursos	Gestión de recursos propios: punitivos Articulación de recursos impropios: no punitivos
Actores	Actores propios: ministerios de justicia; ministerios de seguridad; ministerios públicos fiscales; fiscalías; fuerzas policiales; servicios penitenciarios; y, agencias de control de medidas alternativas al proceso penal.  Actores impropios: individualizados en función de los recursos no punitivos que se consideren necesarios para abordar un problema público criminal en particular
Niveles gubernamentales	Nacional Provincial Municipal
<i>Fuente: Elaboración propia</i>	

Este marco analítico propuesto sobre la política criminal y sus principales dimensiones permite, en este trabajo, observar empíricamente decisiones de política criminal, desde la perspectiva de los actores involucrados, sobre un problema público criminal en particular: la explotación sexual.

#### **b. La explotación sexual como problema público criminal y sus márgenes difusos**

Le elección de un problema público criminal obedece a la necesidad de estudiar la política criminal de manera aplicada. Sin embargo, definir un problema público no es una tarea sencilla, ya que implica poner en diálogo visiones y posiciones ideológicas en torno a él, muchas veces contrapuestas (Gusfield, 2014:75). Conocer estas visiones permite comprender el curso de



acción y de respuestas al problema formulado, las cuales pueden ser estudiadas a partir de lo que narran los actores que intervienen en la deliberación vinculada al problema (Fischer, 2003:144/145). En otras palabras, conocer cómo definen la cuestión los actores, es parte de la cuestión misma, ya que difícilmente éstos coincidan en la valoración del problema social (Oszlak y O'Donnell, 1981:17).

En particular, las discusiones acerca de la conceptualización de la explotación sexual no han podido ser escindidas de las discusiones sobre el trabajo sexual en nuestro país<sup>14</sup> (Varela, 2016:10; Romano y Porterie, 2019:104; Coppa, 2019:132). Es frecuente que estas se mezclen a pesar de que se refieren a fenómenos sociales diferentes (Bernstein, 1999:117), asociados a lo que se ha denominado mercado del sexo sobre el cual existen diversas corrientes de pensamiento (Daich, 2018; Piscitelli, 2005; Agustín, 2005).

Por mercado del sexo puede entenderse al mercado comercial<sup>15</sup> en el cual se intercambian bienes y servicios asociados a la sexualidad, como la prostitución, -en el que convergen demandas, ofertas y circulación de dinero- y, dentro del cual, como producto de dicho intercambio, pueden manifestarse distintos problemas, conflictividades o fenómenos que requieran de la intervención estatal<sup>16</sup>. Así se incluyen, por un lado, los problemas públicos criminales a ser resueltos exclusivamente por la política criminal como, por ejemplo, aquellos que presenten manifestaciones de explotación sexual o de trata de personas<sup>17</sup> y, por el otro,

---

<sup>14</sup> A lo largo de la tesis se hablará de trabajo sexual y de prostitución voluntaria como sinónimos, en referencia a la prostitución ejercida por personas mayores de edad, por decisión libre y como una actividad comercial para obtener ganancias económicas. Esto sin desconocer las complejidades que existen en torno a la conceptualización de trabajo y su vinculación con el género y la sexualidad. Se ha optado por su uso ya que existen estudios empíricos que demuestran que las mujeres que ejercen la prostitución lo comprenden como un trabajo, aunque con diversas acepciones (Morcillo, 2014:16-34; Freixas y Juliano, 2008:95). El término prostitución es entendido aquí como un bien o servicio cuyo intercambio, dentro del contexto del trabajo sexual, puede ser realizado.

<sup>15</sup> En palabras de Rodríguez: *“Un mercado es cualquier conjunto de mecanismos mediante los cuales los compradores y los vendedores de un bien entran en contacto para comercializarlo. Según Joseph Stiglitz ‘el mercado se utiliza para referirse a cualquier situación en la que se realicen intercambios’”* (2013:54).

<sup>16</sup> En la literatura se ha entendido al mercado del sexo como la oferta y la demanda de diversos bienes y servicios vinculados a la sexualidad, consentida y voluntaria, como son la prostitución, la pornografía, el masaje erótico, el sexo telefónico y virtual, el striptease y baile erótico, los servicios BDSM, entre otros (Daich, 2018:7). Con el término mercado del sexo se pretende no reducir este intercambio a la prostitución, ya que se invisibilizan las otras múltiples dimensiones del mercado. No obstante, en este trabajo no se asimila al mercado del sexo únicamente a los intercambios voluntarios, sino que se lo entiende como un mercado comercial en el cual se intercambian bienes y servicios vinculados a la sexualidad y que, como producto de dicho intercambio, pueden sucederse problemas públicos de diversa índole.

<sup>17</sup> Los problemas públicos criminales asociados al mercado del sexo pueden involucrar, como conductas típicas, a la trata de personas con fines de explotación sexual (arts. 145 bis y ter del Código Penal de la Nación, en adelante CP); la explotación sexual (art. 127 del CP); los delitos de promoción y facilitación de la prostitución (arts. 125 bis y 126 del CP); y, el regenteamiento de casas de tolerancia (art. 17 de la Ley 12.331). Para profundizar sobre el análisis de los tipos penales ver, por ejemplo, INECIP, 2013.

asuntos no criminales, los cuales pueden estar asociados, por ejemplo, al trabajo sexual o a conflictos vecinales, dentro de los cuales intervendrían políticas públicas alternativas<sup>18</sup>.

El mercado del sexo, entonces, es un mercado complejo en el cual intervienen múltiples tensiones y relaciones de género entre los actores que interactúan, siendo sobrerrepresentado por la oferta femenina y la demanda masculina (Morcillo, Martynowskyj y de Stéfano Barbero, 2020:6). Las características que rodean al intercambio de los bienes y servicios asociados a la sexualidad, son las que separan los problemas públicos criminales de aquellos no criminales, por ende, es importante su diferenciación para establecer políticas públicas (Romano y Porterie, 2019:104).

En este contexto, las políticas públicas diseñadas para abordar este mercado, se han apoyado en diversas corrientes que han discutido en torno a la prostitución: la abolicionista y neo-abolicionista, la prohibicionista, la reglamentarista y la legalista o de despenalización acompañada de derechos laborales<sup>19</sup>. Cada una de estas corrientes, presenta postulados específicos acerca de la prostitución y sus posibilidades de intercambio dentro del mercado del sexo, lo que ha impactado en el tipo de políticas públicas destinadas a éste y específicamente, en la generación de diversas aproximaciones sobre la explotación sexual.

De esta manera, desde un sector del feminismo denominado radical y luego también en su derivación cultural (Tarantino, 2021:80) se ha impulsado el modelo abolicionista desde el cual se sostiene que la prostitución representa un modo de esclavitud que debe ser erradicada por afectar la dignidad y el valor de las personas (Daich, 2018:76; Maqueda Abreu, 2017:65-80). Luego, como derivación de este modelo, surgió el neo-abolicionismo, perspectiva que propone erradicar la prostitución por ser una manifestación de la violencia de género dentro de la sociedad patriarcal (MacKinnon, 1989:315; Collantes, 2021:80; Maqueda Abreu, 2017:80; de Miguel Álvarez, 2012:52). Este paradigma, no apela a la dignidad como argumento central, sino a que el problema deriva del sistema capitalista patriarcal, el cual promueve relaciones sexo-afectivas y de género jerarquizadas por la masculinidad.

---

<sup>18</sup> En esta línea, el trabajo sexual se ubica en el ámbito de los conflictos económicos, sociales y culturales, por ser una actividad no criminalizada, pero tampoco reconocida como un empleo por el Estado Nacional (Iglesias Skulj, 2021:20).

<sup>19</sup> Esta corriente es denominada de diversa manera por la literatura, por ejemplo, ver: Orellano, 2022:164; Daich y Varela, 2014:64; y, Boza Moreno, 2017:103.



Ambas corrientes, postulan la criminalización de la trata de personas, de la explotación sexual y de los entornos vinculados a la prostitución. No así del trabajo sexual, ya que entiende que las personas que lo ejercen son víctimas o personas en situación de prostitución (Kraus, 2020:2) representando sujetos políticos vulnerables, cuyo consentimiento para ejercerlo no resulta válido por estar condicionado por estructuras sociales desiguales (de Miguel Álvarez, 2012:59). La explotación sexual desde estas perspectivas es cualquier situación de prostitución, ya que nadie puede elegir libremente su ejercicio (Daich, 2012:74 y Daich 2018:17).

El modelo prohibicionista busca eliminar la prostitución ya que parte de una visión moral, desde la cual, ésta es indeseable dentro de la sociedad (Daich, 2018:16; Gimeno, 2012:135). Sugiere la criminalización y la persecución penal de toda forma de explotación y del trabajo sexual, como así también, la persecución de las personas clientes (Daich y Varela, 2014:64). Desde esta perspectiva, las personas que ejercen el trabajo sexual son consideradas desviadas y delincuentes (Daich, 2018:16), aunque no se asimile explotación sexual a trabajo sexual.

El modelo reglamentarista entiende que la prostitución debe ser regulada por la imposibilidad de extinguirla y para evitar la proliferación de las enfermedades venéreas y los inconvenientes que genera en el espacio público (Daich, 2012:75). Sostiene que la persecución penal debe dirigirse hacia cualquier forma de explotación sexual y que, por su parte, el trabajo sexual tiene que ser reglamentado en forma espacial, administrativa y sanitaria debido a que se considera una actividad indecente y peligrosa (Daich y Varela, 2014:64; Daich, 2018:16). La explotación sexual no se asemeja a trabajo sexual. Sin embargo, en caso de no cumplirse con las condiciones administrativas establecidas para ejercerlo se traduce en una falta o contravención que puede acarrear sanciones de encierro.

El modelo legalista, impulsado principalmente por las personas que se reivindican como trabajadoras sexuales, promueve la regulación laboral de la prostitución. Propone el reconocimiento del trabajo sexual como una actividad económica legal para personas mayores de edad que deseen ejercerla y su despenalización de las normativas en los subniveles provinciales y municipales. Considera que las personas que ejercen el trabajo sexual son personas trabajadoras capaces de decidir sobre sus propios cuerpos (Orellano, 2022:165). Entiende al trabajo sexual como un empleo y a las prostitutas como trabajadoras (Despentes, 2018:67; Preciado, 2019:88; Pheterson, 1990:397; Moira, 2022:100). Propone la criminalización de la explotación sexual y la trata de personas las cuales no son asimiladas a trabajo sexual.

Estas corrientes, las cuales han centrado sus debates sobre la prostitución aportan elementos para conceptualizar la explotación sexual como problema público, apoyados en dos aspectos: las representaciones éticas y morales sobre la prostitución y las representaciones acerca de las capacidades de libre elección de la prostitución.

En este sentido, se ha dicho que la necesidad de esclarecer los conceptos de los fenómenos asociados al mercado del sexo deriva de que existen estudios empíricos que demuestran que el conjunto de políticas antitrata desplegadas desde el año 2008<sup>20</sup> han repercutido en la criminalización de personas que ejercen el trabajo sexual a pesar de que no sea una actividad delictiva (Varela, 2016; Tarantino 2021; Iglesias Skulj, 2017; Daich y Varela, 2014; Orellano, 2022; Martynowskyj, 2019). Ello como consecuencia de que las definiciones en torno a la trata, la explotación sexual y el trabajo sexual han sido obturadas por la corriente abolicionista, la más expandida, sin alcanzar definiciones claras sobre cada fenómeno de manera particularizada (Romano y Porterie, 2019:104).

TABLA 2. Posturas sobre la prostitución e impactos en el mercado del sexo		
Corriente	Posición sobre la prostitución	Impactos sobre el mercado del sexo
<b>Abolicionista</b>	La prostitución es un modo de esclavitud, por lo que debe ser erradicada. Asimila cualquier situación de prostitución a explotación sexual	Propone criminalizar la trata de personas, la explotación sexual y los entornos vinculados al trabajo sexual. Considera víctimas a las personas que ejercen el trabajo sexual
<b>Neo-abolicionista</b>	La prostitución es un modo de opresión hacía las mujeres producto de sociedades patriarcales, por lo que debe ser erradicada. Asimila cualquier situación de prostitución a explotación sexual	Propone criminalizar la trata de personas, la explotación sexual y los entornos vinculados al trabajo sexual. Considera víctimas a las personas que ejercen el trabajo sexual

<sup>20</sup> Las expresiones de las políticas antitrata en la agenda pública de Argentina tienen su origen en las políticas impulsadas desde Estados Unidos, a partir de los años 90s, en su lucha contra el crimen organizado. Dichas políticas se terminan de cristalizar en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y en la instalación de la trata de personas como parte de este tipo de criminalidad (Tarantino, 2021). Cabe mencionar también que en Estados Unidos, el abolicionismo es la corriente que más influencia tiene en el país en el diseño de políticas en torno a la prostitución (Majic, 2015:366).

<b>Prohibicionista</b>	La prostitución es una actividad inmoral por lo que debe ser erradicada de la sociedad. No asimila prostitución a explotación sexual	Propone criminalizar la trata de personas, la explotación sexual y el trabajo sexual, como así también a sus entornos y clientes
<b>Reglamentarista</b>	La prostitución precisa de regulaciones para evitar la proliferación de enfermedades y los conflictos que genera en el espacio público. No asimila prostitución a explotación sexual	Propone criminalizar la trata de personas y la explotación sexual. El trabajo sexual debe ser reglamentado en tiempo y espacio de manera administrativa
<b>Legalista</b>	La prostitución puede ser voluntaria. En esos casos, se la considera un empleo que debe tener asegurados los derechos de cualquier actividad comercial. No asimila prostitución a explotación sexual	Propone criminalizar la trata de personas y la explotación sexual. El trabajo sexual debe ser reglamentado conforme a las leyes laborales
<i>Fuente: Elaboración propia</i>		

Este marco conceptual resulta fundamental porque, en este trabajo, se produce material empírico para identificar las corrientes que influyen la conceptualización sobre la explotación sexual que realizan los actores y observar cómo esto incide en el proceso de toma de decisión.

### **c. El estudio de los procesos decisionales de políticas públicas**

La idea de que la producción científica puede contribuir a profesionalizar el proceso de toma de decisiones sobre problemas públicos relevantes en las democracias, se encuentra en la actualidad, consolidada (Aguilar Villanueva, 1992:47/48). Los análisis de políticas públicas se ocuparon de desarrollar diversos enfoques para estudiar empíricamente los procesos decisionales, a partir de la selección de elementos a ser observados con el fin de simplificar una realidad compleja (Sabatier, 2010:5). Estos enfoques que interactúan, se superponen y sirven de crítica para otros (Parsons, 2007:276) son entendidos como construcciones analíticas

que individualizan elementos esenciales del proceso decisional: quiénes deciden, cuáles son sus atributos, cómo buscan las soluciones, cuál es la modalidad y los criterios de la elección y especialmente las relaciones que se mantienen entre todos estos elementos (Bobbio, 1996:13).

Se destaca el enfoque secuencial propuesto inicialmente por Lasswell (1953) desde el cual se postula que la elaboración de políticas públicas se lleva a cabo cumpliendo un ciclo conformado por etapas. Existe cierto acuerdo en que éstas pueden ordenarse de la siguiente manera: la definición del problema, el establecimiento de los objetivos a alcanzar, la detección y generación de alternativas para llegar a los objetivos, la comparación de estas vías, la selección de la opción o conjunto de opciones, la implementación y la evaluación (Tamayo Sáez, 1997:2; Anderson, 2003:27/28)<sup>21</sup>.

Si bien este modelo ha sido criticado por su carácter legalista<sup>22</sup> se ha reconocido que permite compartimentar una realidad compleja para poder analizarla y que puede ser refinado agregando otras etapas e integrándose con diversos marcos teóricos (Estévez y Esper, 2009:88; Anderson, 2003:30). Esto en la medida de que todos los enfoques se apoyan en relaciones entre el conocimiento y el poder; y la naturaleza de la racionalidad (Parsons, 2007:406).

Por otro lado, a la hora de estudiar los modelos de toma de decisión, en el marco del ciclo de las políticas públicas, Dente y Subirats resaltan el modelo racional, el racional limitado, el incremental y el denominado bote de basura (2014:54/70). El modelo racional (Downs, 1975; Riker, 1995), basado en el arquetipo del hombre económico, presupone que los actores, de manera individual, poseen toda la información disponible, evalúan todas las opciones y eligen la que mejor asegura los valores deseados, maximizando los beneficios y minimizando los costos (Hall, 1982:56). La racionalidad es asimilada al concepto de eficiencia (Downs, 1975:5) y las personas ponderan sus opciones de una manera transitiva en función de sus objetivos (Riker, 1995:24). Se separa el ámbito político del técnico, promoviendo una visión científica de las políticas públicas, lo que ha sido considerado como un escepticismo en el marco del desarrollo de las democracias actuales (Lindblom, 1991:155).

El modelo de racionalidad limitada (Simon, 1947) reconoce que las personas decisoras parten de conocimiento fragmentado, lo cual deriva en que las decisiones no sean las mejores en términos de costos y beneficios, sino las primeras que surjan como aceptables pudiendo ser

---

<sup>21</sup> Las características del modelo secuencial pueden variar según los/as autores/as. Por ejemplo, ver: Lasswell, 1953; Anderson, 1975; Jones, 1975; Estévez y Esper, 2009; entre otros/as.

<sup>22</sup> Por ejemplo, ver: DeLeon, 1997; Nakamura, 1987; Sabatier, 2010, entre otros/as.

incluso erróneas (Simon, 1947:78). Este modelo, al igual que el racional, fueron cuestionados por entender que el proceso decisional se encontraba centralizado en un actor tomador de decisiones y dejaba al margen el prisma de las relaciones existentes entre actores con distintos tipos de poder (Jaime, et. al., 2013:124).

En este contexto, el modelo incremental desarrollado por Lindblom (1959 y 1979) plantea que las decisiones suceden de la interacción de una pluralidad de actores y suelen estar acotadas a intervenciones progresivas con impacto marginal en la realidad (Lindblom, 1959:80). Argumenta que la elección que emerge del proceso de toma de decisiones no es casi nunca un acto de voluntad de una persona decisora aislada, sino que todas las decisiones de política pública son coproducidas por la interacción de una pluralidad de actores con valores, objetivos y lógicas de acción diferentes (Dente y Subirats, 2014:63). Interacción que no presenta paridad, sino posiciones de poder (Parsons, 2007:316).

Luego, desde el análisis de las organizaciones, el modelo bote de basura postula que las organizaciones revelan sus preferencias en función de sus acciones y no al revés. Cohen, March y Olsen (1972:252) consideran que, para entender el proceso de toma de decisión dentro de las organizaciones, la oportunidad de elección tiene que ser vista como un bote de basura al cual se arrojan diversos problemas y soluciones y que la decisión acaba surgiendo del encuentro casual -influenciado por factores coyunturales- entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección (Dente y Subirats, 2014:68).

Dentro de la literatura contemporánea existen perspectivas para estudiar los procesos de decisión ajustadas a las dinámicas de los estados democráticos modernos. En esta órbita, Dente y Subirats postulan un modelo de observación de los procesos decisionales aplicable especialmente a estudios de casos y dicen que el desafío de cualquier proceso decisional es:

*Observar qué combinaciones específicas de estas variables (los actores, los recursos, el contenido de la decisión, las modalidades de interacción) hacen posible, dentro de un contexto decisional específico, decisiones no incrementales de policy, teniendo presente que dentro de los sistemas político-administrativos, los actores presentan límites cognitivos importantes y están vinculados por la necesidad de hallar un acuerdo (2014:75)*

Los autores sostienen que es preciso elaborar un modelo superador que permita mejorar la observación empírica de los procesos decisionales y sortee dificultades de este tipo de estudios para que no deriven en contar un mero cuento del proceso decisional (2014:71-304).

Lo señalado hasta aquí deja entrever que existen múltiples formas de observar y de describir los procesos decisionales de las políticas públicas (Parsons, 2007:274/275). Los principales elementos de los modelos descritos en especial, el de Dente y Subirats (2014), permiten en este trabajo diseñar una taxonomía específica de observación de los procesos decisionales de la política criminal. En esta taxonomía se tienen en cuenta también las dimensiones de la política criminal, así como las consideraciones sobre la explotación sexual como problema público.



Universidad de  
**San Andrés**

### Capítulo III. Metodología

El estudio de caso sobre la ciudad de Mar del Plata obedeció a que es una de las ciudades mayormente pobladas del país en la que ha existido, por sus características portuarias y turísticas, una gran oferta de comercio sexual<sup>23</sup> en diversas modalidades, como la callejera, los denominados privados y los cabarets (Varela y Martynowskyj, 2021:220). Por otra parte, en tanto jurisdicción judicial federal, es la segunda con mayor cantidad de sentencias condenatorias por trata de personas con fines de explotación sexual<sup>24</sup> y fue creada allí en el año 2012, la primera mesa interinstitucional contra la trata de personas del país, la cual dio impulso a su réplica en diversos territorios. También se desplegaron dentro del periodo bajo estudio, iniciativas a nivel del gobierno local vinculadas a la reglamentación del trabajo sexual callejero y su control policial. Todos estos factores transforman a Mar del Plata en un territorio interesante de observación para generar teorías e hipótesis (Lodola, 2009:11; Gerring, 2007:37; Van Evera, 2002:64) y para estudiar los procesos decisionales de una política pública, en un contexto contemporáneo al fenómeno (Yin, 1981: 59; Yin, 2003:12).

Asimismo, la estrategia metodológica seleccionada para realizar este trabajo es de índole cualitativa y de naturaleza descriptiva y exploratoria, ya que no pretende relacionar empíricamente variables entre sí, sino conocer experiencias subjetivas acerca de los procesos de toma de decisión de la política criminal. Es así que esta investigación tiene el propósito de identificar y de descubrir las características de distintos procesos y de encontrar las relaciones que permitan comprenderlos a partir de dichas experiencias (Sautu, 2003:10).

Para captar estas experiencias subjetivas, se optó por utilizar, como principal técnica de recolección de datos, la entrevista semiestructurada la cual estuvo guiada por una taxonomía de observación específica para los procesos decisionales de la política criminal sobre la explotación sexual. Se recurrió a la mencionada taxonomía ya que para guiar el proceso de observación de manera metódica se considera fundamental la construcción de tales taxonomías,

---

<sup>23</sup> Se ha entendido por comercio sexual a los acuerdos voluntarios realizados entre personas adultas que tienen como objeto la prestación de servicios sexuales a cambio de dinero (Tarantino, 2021:24).

<sup>24</sup> Conforme surge de la página oficial de la PROTEX del MPF Federal, desde el año 2009 y hasta septiembre del 2022 del total de 275 sentencias condenatorias por trata de personas con fines de explotación sexual, 34 corresponden a la jurisdicción federal de Mar del Plata, siendo esta jurisdicción la segunda con mayor cantidad de sentencias condenatorias. La primera jurisdicción es Córdoba con 36 sentencias condenatorias.

Fuente: (i) <https://www.mpf.gob.ar/protex/plataforma-estadistica/>; y, (ii) <https://www.fiscales.gob.ar/trata/las-sentencias-condenatorias-por-trata-de-personas-con-fines-de-explotacion-sexual-suman-326-desde-2009/>



las cuales permiten establecer dimensiones que facilitan el estudio de los fenómenos (Lowi, 1972:299).

Una investigación cualitativa con enfoque interpretativo, como la llevada a cabo en este estudio, no se interesa únicamente por los eventos físicos que suceden en un determinado tiempo y lugar, sino que también indaga sobre cómo los participantes del estudio le dan sentido a lo que sucede y cómo esta forma de comprensión influye en sus comportamientos (Maxwell, 1996:17).

Estos tipos de investigaciones contribuyen a comprender los marcos de referencia de las personas estudiadas reconociendo el carácter situado de sus prácticas y discursos (Meo y Navarro, 2009:125). Y esta forma de comprensión, permite saldar la dicotomía que se suele establecer entre el *decir* y el *hacer*, desde la cual se entiende a la práctica como el lugar de la verdad y al discurso como parte del sesgo de toda investigación cualitativa (Criado, 1998:58; Galvani, 2016:25). Entonces, en esta investigación el foco está puesto en lo que dicen los actores que hacen en torno a los procesos decisionales en materia de política criminal, es decir, el centro está en los entramados discursivos.

De esta manera, la elección de la entrevista semiestructurada resulta idónea para recoger opiniones, sentimientos, experiencias e información privilegiada acerca del objeto de estudio cuando dicho objeto puede ser observado a través de informantes y requiere de sus conocimientos en particular (Denscombe, 1999:174; Taylor y Bogdan, 1986:103).

Por su parte, para analizar los resultados de las entrevistas se utilizó la técnica de análisis temático identificándose dimensiones y núcleos para desagregarlas y codificarlas (Di Virgilio, 2008:7; Sautu et. al., 2005:179). La elección de esta técnica se debe a que permite analizar y reportar patrones que surjan de los datos obtenidos para una mejor interpretación del objeto de estudio (Braun y Clarke, 2006:79) siendo un método riguroso para procesar información de índole cualitativa (Barrera, et. al., 2012:198). Estas dimensiones y núcleos temáticos se seleccionaron tomando en consideración la mencionada taxonomía elaborada.

A su vez, más allá de que la investigación se haya diseñado principalmente de manera cualitativa, a los fines de contextualizar la realidad del fenómeno dentro del territorio observado, se recurrió al relevamiento documental de los cuerpos normativos y de datos secundarios cuantitativos sobre el mercado del sexo.



En relación a la taxonomía indicada, está conformada por las siguientes dimensiones:

TABLA 3. Taxonomía	
Dimensión	Sub-dimensión
<b>Actores</b>	<b>Mapa de actores:</b> cuáles son los actores que intervienen en los procesos decisionales
	<b>Roles:</b> cuáles son los roles que asumen los distintos actores
	<b>Interacción:</b> tipo de interacciones que poseen los actores
	<b>Objetivos:</b> cuáles son los objetivos que persiguen los actores
	<b>Recursos:</b> cuáles son los recursos que aplican los actores
	<b>Información:</b> tipo de información que utilizan los actores como respaldo de sus decisiones
	<b>Conceptualización:</b> definiciones que realizan los actores sobre la explotación sexual y las corrientes en las que se inscriben
<b>Decisiones</b>	<b>Niveles:</b> decisiones que adoptan los actores en cada uno de sus niveles decisionales macro, meso y micro
	<b>Fases:</b> decisiones que adoptan los actores dentro de las fases reactiva, disuasiva y preventiva
	<b>Modelos:</b> modelos de toma de decisión y contexto decisional
<i>Fuente: Elaboración propia</i>	

En esta línea, la taxonomía de observación propuesta sirve de base para: (i) orientar el proceso de obtención de información como guía para la confección de los interrogantes de las entrevistas semiestructuras; (ii) dirigir el relevamiento documental y de fuentes estadísticas; y (iii) utilizar las dimensiones y sub-dimensiones temáticas como referencia general para el análisis de la información.

En cuanto a las entrevistas, se llevaron a cabo veintidós (22) entrevistas semiestructuradas sobre actores estatales y no estatales<sup>25</sup>. Por el ámbito estatal, se entrevistaron a quince (15) actores con capacidad de decisión en materia del mercado del sexo y en particular sobre la explotación sexual, en decisiones post legislativas de índole nacional y provincial, cuyos rangos de jerarquía se corresponden con altos y medios dentro de las organizaciones en las que cumplen funciones<sup>26</sup>. Sus profesiones se corresponden con abogados/as, sociólogos/as, trabajadores/as sociales, periodistas, policías, licenciado/as en ciencia y tecnología de los alimentos; y, politólogos/as.

Por el ámbito no estatal, se entrevistaron a siete (7) actores vinculadas al mercado del sexo y la explotación sexual. En este sentido, éstas se realizaron sobre un colectivo de personas que se reconocen como trabajadoras sexuales por considerar que las decisiones sobre el mercado del sexo y la explotación sexual impactan directamente en la actividad que reconocen como laboral. También sobre un grupo de personas con conocimientos expertos sobre el desarrollo del mercado del sexo en Mar del Plata, ya sea por sus desarrollos académicos o profesionales. Este grupo estuvo representado exclusivamente por mujeres, con títulos de doctora en ciencias sociales y humanas, de magister en derecho penal y de licenciada en ciencias políticas.

Universidad de  
San Andrés

TABLA 4. Entrevistas realizadas		
Actores del ámbito estatal		
Organización	Dependencias	Cantidad
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires (MJDHPB)	(i) Subsecretaría de Política Criminal (ii) Programa de Rescate y Acompañamiento a Personas Damnificadas por el Delito de Trata (iii) Observatorio de Políticas contra la Trata y sus Delitos Conexos (iv) Dirección de Lucha contra la Trata y la Explotación de Personas	4

<sup>25</sup> La cantidad de entrevistas obedece a que se alcanzó el nivel necesario de saturación de la información. Esto es, la información suministrada por los actores ya no aportaba nuevos elementos para ser analizados dentro de los márgenes específicos de esta investigación (Schettini y Cortazzo, 2006:27). Al momento de analizar los resultados de las entrevistas se mantuvo el anonimato de las personas. Todos/as han dado la conformidad de ser entrevistados/as y de que los contenidos sean utilizados para la elaboración de este trabajo.

<sup>26</sup> (i) Rango funcional alto hace alusión a que son personas que, en forma directa, toman decisiones y poseen cargos representativos dentro de las organizaciones en las que se desempeñan. Este rango está representado por fiscales/as, jueces/zas, subsecretarios/as y/o concejales/as; y, (ii) Rango funcional medio hace referencia a aquellos que dependen inmediatamente de los rangos funcionales altos pero que también poseen, dentro de sus potestades, la posibilidad de tomar de decisiones relevantes y márgenes de representación organizacional.

Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPF Federal) con sede en Mar del Plata	(i) Fiscalía General ante la Cámara de Apelaciones de Mar del Plata (ii) Fiscalía Federal 1 y 2 (iii) Oficina de asistencia a víctimas	6
Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires (MPF Provincial)	(i) Departamento de Delitos Conexos a la Trata de Personas, Pornografía Infantil y Grooming (ii) UFI Delitos vinculados a violencia de género, conexos a la trata de personas y pornografía infantil	2
Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires	División de Trata de Personas	1
Honorable Concejo Deliberante de General Pueyrredón	Concejala del Frente Todos (partido opositor)	1
Poder Judicial Federal con sede en Mar del Plata	Juzgado Federal Penal nro. 3	1
<b>Actores del ámbito no estatal</b>		
<b>Colectivo/Grupo</b>	<b>Características</b>	<b>Cantidad</b>
Colectivo de personas trabajadoras sexuales	(i) Varón cis, trabajador de departamento (ii) Mujeres trans, una de ellas además migrante, trabajadoras en la vía pública (iii) Mujer cis, trabajadora en la vía pública en CABA, representante de Asociación de Mujeres Meretrices de Argentina (AMMAR)	4
Grupo de personas expertas sobre el mercado del sexo en el territorio	El conocimiento experto es producto de sus ámbitos académicos o profesionales	3
<i>Fuente: Elaboración propia</i>		

Las entrevistas fueron realizadas de manera presencial en la ciudad de Mar del Plata, La Plata y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en las dependencias en las cuales las personas entrevistadas cumplen su labor o desarrollan sus actividades. Aunque en menor proporción, también se realizaron entrevistas de manera virtual, mediante la plataforma Zoom. Las entrevistas fueron registradas mediante tecnologías de audio y video y desgrabadas a partir de softwares automáticos y perfeccionadas de manera manual.

Las preguntas que guiaron las entrevistas se seleccionaron en función de la taxonomía de observación confeccionada<sup>27</sup>. Estas sirvieron de conducción para la obtención de información relevante, alternándose y profundizándose en función de la persona entrevistada y sus características, procurando que las entrevistas fueran flexibles y dinámicas para que pudieran expresar sus opiniones, pero también motivando la descripción de lo que sucede y el modo en que otras personas perciben lo que sucede (Taylor y Bogdan, 1986:101-103). Todas las personas desconocían las preguntas que les serían realizadas al momento de concretar la entrevista.

Por último, el relevamiento documental de cuerpos normativos y de fuentes públicas secundarias de índole cuantitativa se concentró en: (i) la normativa vigente en el territorio, en particular, sobre los cuerpos legislativos de orden nacional, provincial y municipal; y, (ii) los informes institucionales provenientes de diversas organizaciones que permitieron contextualizar aspectos cuantitativos y cualitativos del mercado del sexo y de la explotación sexual dentro del territorio observado.



---

<sup>27</sup> Ver ANEXO 1. Guía de preguntas para las entrevistas semi-estructuradas.

## Capítulo IV. Análisis de resultados

### a. Regulaciones legales y estadísticas

#### a.i. La hiper-regulación legal del mercado del sexo y la mirada de los actores

En primer lugar, es pertinente analizar las normas que regulan el mercado del sexo en el caso estudiado. En este sentido, por orden nacional, la explotación sexual, la trata de personas con fines de explotación sexual y la facilitación y la promoción de la prostitución ajena, se encuentran prohibidas conforme al CP<sup>28</sup>, siendo delitos castigados con penas de 4 a 15 años de prisión. También se encuentra vigente la Ley 12.331 que reprime el regenteamiento de casas de tolerancia con multas o prisión de 1 a 3 años<sup>29</sup>. Las sanciones recaen sobre aquellas personas que explotan, tratan, promueven o regentan la prostitución de terceras personas cuyos consentimientos no las exime de responsabilidad penal<sup>30</sup>.

Estos delitos, si suceden dentro del territorio, son de competencia del sistema de justicia provincial de la Provincia de Buenos Aires con sede en Mar del Plata<sup>31</sup>, excepto la trata de personas que es de competencia del sistema de justicia federal con asiento en la ciudad de Mar del Plata<sup>32</sup>. La justicia provincial posee un sistema judicial penal adversarial y la justicia federal de la jurisdicción de Mar del Plata posee un sistema judicial penal mixto<sup>33</sup>. El sistema judicial que intervendrá, dependerá de la calificación jurídica que se le asigne a cada caso en particular, por lo tanto, la interpretación que realizan los actores y su correspondiente calificación,

---

<sup>28</sup> Arts. 127, 145 bis y ter, 125 bis y 126 del CP, en función de las leyes 26.364 y 26.842.

<sup>29</sup> Art. 17 de la Ley 12.331.

<sup>30</sup> Ver ANEXO 2. Tablas informativas. Tabla 1. Delitos vinculados al mercado del sexo

<sup>31</sup> El departamento judicial de Mar del Plata de la provincia de Buenos Aires, abarca los partidos de Balcarce, General Pueyrredón, Mar Chiquita y General Alvarado.

Fuente: <https://www.scba.gov.ar/guia/mapadeptos.asp?depto=Mar%20del%20Plata&abremapa=si>

<sup>32</sup> La jurisdicción federal de Mar del Plata abarca la ciudad de Mar del Plata, gran parte del Partido de la Costa, Dolores, Azul y Necochea.

Fuente: <https://consejomagistratura.gov.ar/guiajudicial/>

<sup>33</sup> En términos generales, se ha entendido al sistema de justicia penal mixto como aquel en el cual la investigación se desarrolla de manera escrita y el juicio oral mediante audiencias públicas. En este sistema, la investigación penal se encuentra a cargo de la judicatura, salvo que ésta decida delegarla en el ministerio público fiscal de manera excepcional (Maier, 1996).

influyen en forma directa la asignación de la competencia judicial y su tratamiento. En el plano nacional, el trabajo sexual no constituye delito, pero tampoco encuentra regulaciones de ningún tipo.

A nivel provincial, el Código de Faltas fue modificado en el año 2018, derogándose el artículo que establecía sanciones de multa o prisión para quienes ejercieran el trabajo sexual<sup>34</sup>. En la actualidad, esta normativa regula sanciones de arresto, multa o clausura para quienes faciliten o promuevan, con ánimos de lucro, la prostitución ajena y para quienes sean propietarias de hoteles, casas de alojamiento o establecimientos comerciales en los cuales se causara escándalo producto de la prostitución<sup>35</sup>.

En relación al ámbito municipal, el Partido de General Pueyrredón reguló dos ordenanzas que se han ocupado de prohibir el mercado del sexo en locales comerciales. Las ordenanzas son: la 18.503/08 (modificada por la ordenanza 22.708/16)<sup>36</sup> la cual prohíbe la impresión, distribución, entrega o fijación, en vehículos o domicilios, de volantes o folletos que contengan oferta de servicios sexuales; y, la 19.789/10 (reglamentada por decreto 292/11)<sup>37</sup> la cual establece el cierre de locales o similares donde se promueva o ejerza la prostitución. La autoridad de aplicación de ambas es la Dirección General de Inspección General del Partido de General Pueyrredón y las sanciones frente a incumplimientos son de multa y de inhabilitación de las licencias comerciales. En este sentido, se observa en sus reglamentaciones referencias directas a la necesidad de erradicar la trata de personas<sup>38</sup>.

A su vez, en el año 2022 se sancionó la ordenanza 25.590/22, impulsada por el Poder Ejecutivo Municipal, la cual reglamenta la oferta de prostitución en la vía pública. Esta nueva ordenanza, estableció el Programa de Zonas Seguras, desde el cual se dice promover medidas focalizadas para la prevención de la violencia y los delitos en las zonas donde se ejerza la prostitución callejera. Dispuso que la prostitución puede ser desarrollada en determinadas zonas -alejadas del centro de la ciudad de Mar del Plata- y horarios, estableciendo sanciones de multa y arresto

---

<sup>34</sup> Decreto-Ley 8031/1973. Ley Código de Faltas de la provincia de Buenos Aires. Ley 15041. Deroga artículo 68. Fuente: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto-ley/1973/8031/1434>.

<sup>35</sup> Arts. 66 inc. a y 69 inc. a del Decreto-Ley 8031/1973.

<sup>36</sup> Ordenanza 18.503/08 y ordenanza 22.708/16.

Fuente: <https://basenormas.concejomdp.gov.ar/normas/show/normas/18119>.

<sup>37</sup> Ordenanza 19.789/10 y decreto 292/11.

Fuente: <https://basenormas.concejomdp.gov.ar/normas/show/normas/19560>.

<sup>38</sup> Por ejemplo, entre los considerandos del decreto 292/11 se indica: “*Que resulta necesario reglamentar la Ordenanza 19789 a fin de poner en marcha su aplicación inmediata y colaborar con las autoridades policiales y judiciales competentes para prevenir y erradicar los delitos de Trata de Personas y Explotación de la Prostitución Ajena (...)*”.

de 5 a 30 días en caso de incumplimiento de los parámetros establecidos. Designa como autoridad de implementación a la Secretaria de Seguridad del Partido de General Pueyrredón, la cual puede requerir auxilio policial para el cumplimiento de las disposiciones. También crea un registro único y voluntario de las personas que ejercen la prostitución, a los fines de acompañarlas y ofrecerles asistencia de diversa índole, por ejemplo, la posibilidad de denunciar situaciones de explotación o trata de personas. De esta forma, esta norma reconoce de manera implícita que la prostitución voluntaria, la explotación sexual y la trata de personas, representan fenómenos disímiles.

A la par, el decreto 2.084/22, que reglamenta la mencionada ordenanza, define la zona y los horarios en particular en que la prostitución callejera puede ser ejercida, aclarando que la decisión se vincula con la necesidad de darle respuesta a los vecinos y las vecinas que reclaman por el ejercicio de la prostitución frente a sus viviendas<sup>39</sup>.

De esta forma, pueden observarse tres aspectos que distinguen a este último decreto. Por un lado, la prostitución callejera no es asociada directamente a la trata y a la explotación sexual a diferencia de las normas que regulaban la oferta de prostitución en locales comerciales. En segundo lugar, se hace referencia al ejercicio de la prostitución o situación de prostitución, terminología que resulta contradictoria ya que estas denominaciones se inscriben en las corrientes neo-abolicionista y abolicionista, mientras esta norma forma parte de la corriente reglamentarista. En tercer lugar, esta norma pone el énfasis en la demanda vecinal, es decir, coloca el foco en el impacto social que provoca la oferta de prostitución y no en la prostitución en sí misma.

Considerando toda esta normativa en conjunto, se observa una hiper-regulación sobre el mercado del sexo en el territorio a partir de las reglas nacionales, provinciales y locales<sup>40</sup>. En las primeras, no es posible identificar una corriente clara en torno al mercado del sexo, aunque se ha dicho que la ausencia de posturas sobre el trabajo sexual se asocia al neo-abolicionismo y al abolicionismo (Daich, 2018:19). Sin embargo, al ser analizadas integralmente con las

---

<sup>39</sup> Por ejemplo, entre los considerandos se indica textualmente: *“Que tal decisión, complementada por el presente decreto, constituye una reparación histórica para miles de vecinos que sufren las consecuencias del ejercicio de la oferta y demanda de sexo frente a sus viviendas familiares, desde hace décadas. En efecto, la falta de reglamentación estatal sobre esta cuestión afecta notablemente la calidad de vida de las familias de distintos barrios de nuestro Partido”*.

Ordenanza 25.590/22 y decreto 2.084/22.

Fuente: <https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/docs/o25590.pdf?v=b0bb97760c086c9e338a44132c2b4e1e>

Fuente: <https://sibom.slyt.gba.gov.ar/bulletins/7548/contents/1772495>

<sup>40</sup> Ver ANEXO 2. Tablas informativas. Tabla 2. Regulaciones normativas que rigen dentro del territorio.



reglamentaciones locales, es posible sostener que dentro del territorio de Mar del Plata rigen para el mercado del sexo: (i) la corriente prohibicionista cuando se desarrolle en locales comerciales, prostíbulos o símiles, ya que las ordenanzas municipales relativas a esta manifestación del fenómeno prohíben completamente la oferta de prostitución en esos establecimientos; y, (ii) la corriente reglamentarista cuando se desarrolla en la vía pública ya que la ordenanza respectiva establece habilitaciones para su ejercicio en determinados lugares y horarios.

Más allá de las reflexiones realizadas en torno a la normativa es importante incorporar la mirada de los actores sobre ésta, ya que son quienes interpretan, aplican o son alcanzados por la misma. En este sentido, todos los actores vinculados al MPF Federal consideraron que la legislación establece un modelo abolicionista o neo-abolicionista, es decir, que la prostitución es un modo de esclavitud o un modo de violencia de género, respectivamente. De esta oscilación, entre el abolicionismo y el neo-abolicionismo deriva, para estos actores, la necesidad de erradicar el mercado del sexo en todas sus manifestaciones. Un ejemplo sobre este punto, queda en evidencia en la opinión de una funcionaria del MPF Federal:

*La mesa tiene una concepción normativa abolicionista, como nuestra legislación nacional y los tratados internacionales. La normativa es clara para separar los fenómenos*

En igual sentido, un fiscal de la misma organización afirmó que, en términos normativos se establece un modelo abolicionista pero que de hecho rige un reglamentarismo. También incorporó la referencia al binomio espiritualidad-prostitución, la cual aparece como simbología de la moral y la ética, entendiendo a lo espiritual como una manera de habitar el mundo (Gimeno, 2012:86):

*Tenemos un sistema abolicionista en términos de leyes, pero hay impedimentos para su vigencia plena, es uno de los desafíos pendientes. No hay un abolicionismo puro. Las mujeres son sancionadas por la persecución policial. Hay un reglamentarismo de hecho, es decir, por fuera de la ley que determina un sistema abolicionista. El abolicionismo moderno debería darle libertad a la persona en situación de prostitución y asistencia espiritual, social, familiar*

Sobre este punto, una funcionaria del MJDHPB señaló que la normativa nacional no es clara en términos de corrientes y que no contribuye a orientar la política criminal, pero que existe una mirada abolicionista sobre ella que termina perfilando decisiones estatales:



*La normativa no es para nada clara. Debería ser una guía para mejorar la política criminal, pero no lo es. Los verbos que usa, los conceptos de servicios sexuales, el aspecto económico que figura, pero no es el único (...) Tampoco creo que haya reformas, porque hay cancelaciones mutuas. Es una ley que se no se toca porque se sabe que si hay una modificación surgen muchos debates. La mirada abolicionista que se tiene sobre la ley, no ha sido eficaz, no ha logrado disminuir la prostitución que es uno de sus objetivos, solo generó mayor precarización del colectivo de trabajadoras sexuales*

En relación al abolicionismo, una mujer cis trabajadora sexual puso en cuestión la vigencia en los hechos de tal corriente, resaltando la persecución de las trabajadoras sexuales por parte de la policía, en coincidencia con los estudios que demuestran un aumento de la criminalización de las trabajadoras sexuales (Tarantino, 2021):

*A mí los actores judiciales me dicen que el modelo es abolicionista y yo les digo 'Mira no sé bajo qué modelo estamos, porque me llevan en cana en la calle'. Una cosa es lo que dicen que rige y otra cosa es lo que se regula en las provincias y los municipios. No conocen como se administra el trabajo sexual y las necesidades, entonces confunden todo con delito. Nuestra vida no tiene nada que ver con los operadores judiciales, hay mucha diferencia de clase.*

#### **a.ii. Bajo registro de casos de explotación sexual y alta violencia estatal contra el trabajo sexual**

Luego de analizar las regulaciones normativas y la mirada de los actores sobre ellas, es relevante hacer referencia a las estadísticas del fenómeno en estudio ya que tienen relación con la política criminal y sus procesos decisorios. Estos datos muestran la representación cuantitativa de denuncias e investigaciones penales vinculadas a posibles situaciones de explotación sexual dentro del territorio de Mar del Plata<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Al respecto de estas estadísticas cabe mencionar que presentan diversos sesgos. En primer lugar, solo reflejan lo que el sistema penal capta a través de sus registros oficiales en función de una categoría jurídica asignada. En segundo lugar, las estadísticas disponibles en el ámbito federal, no distinguen entre casos de trata de personas con fines de explotación sexual o laboral. Sobre este punto, vale mencionar que la tendencia es que las denuncias recibidas por trata de personas con fines de explotación sexual, duplican o triplican en todo el país a las de explotación laboral (PROTEX, 2021). Iguales datos surgen de las estadísticas vinculadas a las sentencias de trata en el país (PROTEX, 2022). En tercer lugar, no es posible establecer una trazabilidad entre las diversas estadísticas, ya que algunas se vinculan con denuncias receptadas y otras con investigaciones penales efectivamente iniciadas.

Durante el periodo observado, se han registrado 191 casos vinculados a explotación sexual<sup>42</sup>. Esto representa aproximadamente el 1% de la cantidad de casos tanto en el fuero federal como en el provincial<sup>43</sup>. Asimismo, desde el 2009 hasta el 2022, se cuentan con 34 sentencias condenatorias por trata de personas con fines de explotación sexual, siendo la segunda jurisdicción con mayor cantidad de sentencias. No se han encontrado informes públicos sobre la cantidad de sentencias por explotación sexual dentro del territorio.

**TABLA 5. Estadísticas oficiales para Mar del Plata (periodo 2019-2022)<sup>44</sup>**

Eje/Año	2019	2020	2021	2022	Total por periodo
Explotación sexual Investigaciones preliminares iniciadas	17	11	6	-	<b>34</b>
Trata de personas Denuncias a la línea 145 - Derivaciones a la jurisdicción de Mar del Plata (sin detalle de tipo de explotación)	37	25	33	-	<b>95</b>
Trata de personas Casos iniciados (sin detalle de tipo de explotación)	-	-	41	21	<b>62</b>
<b>Total por año</b>	<b>54</b>	<b>36</b>	<b>80</b>	<b>21</b>	<b>191</b>

<sup>42</sup> Se incluye en esta categoría a las denuncias e investigaciones calificadas como trata de personas con fines de explotación sexual.

<sup>43</sup> Por ejemplo, ver:

(i) MPF Provincial. Informe: IPP iniciadas por bien jurídico protegido y por departamento judicial. Año 2021. Pág. 12. Fuente: <https://www.mpba.gov.ar/files/content/IPP%20FCC%20BJP%20Prov%202021.pdf>

(ii) Informe Estadístico del Sistema de Gestión de Casos Coirón. Enero - junio de 2022. Pág. 114. Fuente: [https://www.mpf.gob.ar/transparencia-activa/files/2022/08/Informe\\_Estadistico\\_Coiron-Enero-Junio-2022.pdf](https://www.mpf.gob.ar/transparencia-activa/files/2022/08/Informe_Estadistico_Coiron-Enero-Junio-2022.pdf)

<sup>44</sup> No se registraron denuncias o investigaciones por Ley 12.331. A su vez, solo se registraron dos casos por facilitación y promoción, por lo que no fueron incorporados.

Fuente: Elaboración propia en base a las siguientes fuentes: (i) MPF Provincial<sup>45</sup>; (ii) Procuraduría de Trata y Explotación de Personas del MPF Federal (PROTEX)<sup>46</sup>; y Dirección General de Desempeño Institucional del MPF Federal<sup>47</sup>.

A partir del relevamiento de datos estadísticos, cabe recuperar la mirada de los actores sobre éstos. En este sentido, sobre el bajo porcentaje de casos registrados, una fiscalía del MPF Provincial, manifestó que es un tema que ya no forma parte de la agenda pública porque no es algo mediático:

*Dejó de ser un tema de agenda, porque las agendas se construyen por lo mediático. No van a destinar recursos a algo que no interesa. En algún momento, por parte de la violencia de género, van a volver a generar que se vea*

A la par, una funcionaria del MPF Federal, consideró que se ha perdido la sensibilidad en el tema de la explotación sexual y que mutó haciéndose menos visible, dificultándose su detección:

*Se perdió la sensibilidad en el tema. Los cambios de gestión, generan cambios en las formaciones, en las estructuras y la pérdida de personas que saben cómo hacer las cosas. No digo que esté por fuera de la política, de hecho, se invierte mucho dinero y recursos desde el Estado en la trata. Pero mutaron las organizaciones, la publicidad cambió, entonces es más difícil llegar a las situaciones que uno veía hace años atrás (...) Yo creo que no disminuyó el consumo. Es difícil*

<sup>45</sup> MPF Provincial. Delitos conexos a la trata de personas. Informes anuales:

(i) Año 2021. Págs. 52 y 61.

Fuente: <https://www.mpba.gov.ar/files/informes/Informe%20DCTP%202021.pdf>;

(ii) Año 2020. Págs. 58 y 69.

Fuente: <https://www.mpba.gov.ar/files/informes/Informe%20Delitos%20Conexos%202020.pdf>

(iii) Año 2019. Pág. 63 y 52.

Fuente: <https://www.mpba.gov.ar/files/content/Memoria%20Delitos%20Conexos%202019.pdf>

<sup>46</sup> Informes elaborados por la PROTEX (MPF Federal). Informes anuales línea 145.

(i) Año 2021. Pág. 13

Fuente: <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2022/08/Protex-informe-Denuncias-Linea-145-2022.pdf>

(ii) Año 2020. Pág. 10

Fuente: <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2021/10/Informe-Anual-L%C3%ADnea-145-2020.pdf>

(iii) Año 2019. Pág. 14

Fuente: [https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2021/10/Protex-informe-L%C3%ADnea-145\\_2019.pdf](https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2021/10/Protex-informe-L%C3%ADnea-145_2019.pdf)

<sup>47</sup> Informes producidos por la Dirección General de Desempeño Institucional (MPF Federal). Informes Estadísticos del Sistema de Gestión de Casos Coirón.

(i) Enero - noviembre de 2021. Pág. 105

Fuente: <https://www.mpf.gob.ar/transparencia-activa/files/2021/12/Informe-Estad%C3%ADstico-Coir%C3%B3n-2021.pdf>

(ii) Enero - junio de 2022. Pág. 114.

Fuente: [https://www.mpf.gob.ar/transparencia-activa/files/2022/08/Informe\\_Estadistico\\_Coiron-Enero-Junio-2022.pdf](https://www.mpf.gob.ar/transparencia-activa/files/2022/08/Informe_Estadistico_Coiron-Enero-Junio-2022.pdf)

*identificar casos: se cerraron prostíbulos visibles. Hoy Mar del Plata no es lo que era hace diez años*

Un varón cis trabajador sexual puso el foco en otra transformación: la oferta del trabajo sexual. Sostuvo que ésta sucede en departamentos y que los casos de explotación sexual son escasos. Realizó una distinción entre el uso del término *privado* y *departamento*, señalando que los privados son lugares donde existe explotación y que los departamentos son domicilios organizados por trabajadoras/es sexuales, distinción que se observó también recurrentemente en las demás entrevistas a trabajadoras/es sexuales:

*En Mar del Plata el abolicionismo está muy presente. No voy a negar la trata porque existe, pero acá había mucha explotación, retención de dinero y abuso de poder. Hoy no hay muchos privados en Mar del Plata, lo que existen son departamentos donde hay personas que se organizan para trabajar. Privados con explotación sexual, cada tanto me entero, pero muy poco. Las personas que terminan hoy en privados es porque no se les ha permitido independizarse, entonces tenes todo resuelto, clientes y seguridad, eso sí, tenes que dejar el 50%. Pero sabes que pasa, acá te cobran muchísimo el alquiler si sos trabajadora sexual, entonces, a veces conviene eso. Antes la diferencia era que había prostíbulos a la vista, hoy eso cambió. Visible solo quedó la calle*

Recuperando las principales afirmaciones de los actores vinculados al MPF Federal y Provincial, como del colectivo de personas trabajadoras sexuales, se identifican cambios en el mercado del sexo lo que ha repercutido en su invisibilización hacia privados o circuitos digitales, quedando visibles sus manifestaciones callejeras, las cuales no suelen asociadas a situaciones de explotación sexual, sino que se comprenden como ámbitos de prostitución voluntaria de manera coincidente con lo propuesto en la ordenanza municipal 25.590/22. En torno a este punto, un fiscal del MPF Federal hizo referencia a que la calle es un espacio que disuade la posibilidad de explotación sexual y de trata, por su exposición pública:

*La ciudad cambió. Hoy no se publican en los diarios ofertas sexuales. No hay prostíbulos que sean ostentosamente visibles. Esos dos aspectos son objetivos. Hay un cambio en la modalidad, seguramente hoy se oferte por redes sociales. No es algo que te chocás en la ciudad. La prostitución callejera no está prohibida. Lo que está prohibido es el prostíbulo. El prostíbulo es organización: una casa, un horario, gente que limpia (...) La calle tiene otra dinámica, es más difícil que haya explotación. No es segura, disuade al prostituyente y al consumidor. Y también a quienes están en situación de prostitución*

Observando el bajo porcentaje de casos de explotación sexual registrados en la justicia penal, parecería que actualmente no representa un problema público criminal de relevancia en el

territorio. Ahora bien, cabe destacar que las estadísticas presentan diversos sesgos en la información ya que solo captan lo que las agencias penales logran registrar.

Por otro lado, el mercado del sexo incluye otros fenómenos que no se vinculan con la explotación sexual y no están tipificados como delitos. La totalidad del colectivo de personas trabajadoras sexuales reconocen que la violencia estatal, en la actualidad, proviene de la policía. Violencia que no es asociada a la política criminal contra la explotación sexual, sino al control policial sobre el trabajo sexual, con el fin de crear estadística y de obtener beneficios económicos y sexuales ilícitos. Por ejemplo, un varón cis trabajador sexual, mencionó:

*Yo estuve detenido dos o tres veces por prostitución callejera. Me llevaron para hacer estadística. Alguna vez me ficharon. Yo soy varón, pero mis compañeras tenían que pagarle a la policía, cogérselos y estar un rato presas. A mí me han puesto un fierro en la cabeza para que le haga sexo oral a un rati. La mayor violencia, hoy día, es la policial, contra las trabajadoras sexuales callejeras y, principalmente, las mujeres trans y migrantes.*

En la misma línea, una mujer trans sostuvo:

*Las mujeres trans sufrimos la misma violencia que las demás, por parte de la policía. Donde no hay cámaras la policía te pega. La policía desde el momento en que se destapó la olla de la trata, dejó de ganar dinero. Antes los privados le daban dinero a la comisaria a la cual pertenecía. Hoy me sacan la plata en la calle, ya no pudieron agarrar más plata de los privados. No es por la trata, es por el curro. No lo podés denunciar. Lo denunciás y no pasa nada*

En particular, una mujer cis trabajadora sexual, dijo que el trabajo sexual callejero es más perseguible por su visibilidad, pero que hace algunos años el segmento de trabajadoras/es sexuales que más violencia sufría era el que trabajaba en departamentos:

*La violencia del Estado viene de la policía hacia las trabajadoras sexuales callejeras, pero no por la explotación, sino por el espacio público. Hoy día hubo una reconfiguración del trabajo sexual, producto de las políticas abolicionistas. Si me preguntabas hace unos años atrás, las compañeras que más sufrían la violencia del Estado eran las que estaban trabajando en privados, porque sufrían procesos judiciales, allanamientos, detenciones, robo de sus pertenencias, golpes, todo por procesos de trata. Esto hizo que las compañeras dejaran los departamentos y pasaran a la virtualidad, por ejemplo, muchas hoy están en OnlyFans, lo que te exige tener una compu y tiempo para producir todo el contenido. Nunca las que trabajan en departamentos van a trabajar en la calle, ni al revés. La calle, te da otra visibilidad, tenés que lidiar con la mirada del otro, por algo somos quienes nos organizamos de manera sindical. Entonces hay una criminalización, aunque te digan que no se criminaliza a las trabajadoras*

Asimismo, relató que, a pesar de esta violencia policial, en algunas oportunidades logran acuerdos de gobernabilidad sobre el territorio con las fuerzas policiales, teniendo un rol clave para ello la figura del comisario:

*Los comisarios terminan siendo los funcionarios que regulan el espacio público. A veces logramos acuerdos de gobernabilidad, ya que interceden entre los conflictos con los vecinos. Si vos tenés trabajo territorial, tenés que tener vinculación con la policía, sino estas 24 hs sacando compañeras de la comisaria. En algunos barrios, lamentablemente, sigue habiendo acuerdos económicos entre las trabajadoras y la policía. Sin embargo, hay otras estrategias a largo plazo. La sindicalización permitió salir de esos acuerdos ilegales. El año pasado, el comisario que estaba, tenía una perspectiva distinta, incluso, nos donaba vasos para actividades*

Otro de los datos aportados por la trabajadora, es que casi la totalidad de las causas que se inician por faltas o contravenciones contra el colectivo terminan prescribiendo:

*El trabajo sexual no se llega a judicializar, te criminalizan vía faltas o contravenciones. Solo ven trata cuando sucede entre cuatro paredes. El 98 por ciento de los procedimientos que nos hacen prescriben. Pero te detienen y sufrís la violencia policial*

Todo lo señalado por el colectivo de personas trabajadoras sexuales, ha sido identificado por la literatura como métodos de control policial sobre la prostitución, el cual entraña relaciones de violencia o de sometimiento, pero también de intercambio, resistencia, negociación, adecuación y hasta de cercanía (Daich y Sirimarco, 2014:30-31).

Así, a la par de que se observa un bajo porcentaje de casos iniciados por situaciones vinculadas a explotación sexual se observa también un aumento de la violencia policial contra las personas trabajadoras sexuales callejeras, lo que se traduce en detenciones, causas por contravenciones u hostigamientos diversos. Sobre este punto, la Secretaria de Seguridad del Municipio tiene el deber de informar semestralmente los resultados obtenidos a partir de la sanción de la ordenanza 25.590/22<sup>48</sup>, pero no ha publicado estadísticas oficiales hasta la actualidad. No obstante, un estudio reciente realizado por la Universidad Nacional de Mar del Plata demostró que 9 de cada 10 personas que se reconocen como trabajadoras sexuales, señalaron un aumento de la violencia policial a partir de la sanción de esta ordenanza (Darouiche, et.al., 2022:3-4).

---

<sup>48</sup> Art. 8. Ordenanza 25.590/22



## **b. Los procesos decisionales de la política criminal**

### **b.i. Los actores**

#### **b.i.i. Multiplicidad y atomización de actores**

El paso esencial para aproximarse al análisis de las decisiones de políticas públicas es identificar a los actores intervinientes. Para comprender un proceso decisorio, es preciso saber cuáles son los actores que contribuyen a determinar su desarrollo y sus resultados a partir de sus acciones (Dente y Subirats, 2014:78).

En este sentido, surge de las entrevistas que los actores que intervienen en los procesos decisorios de la política criminal gestionan recursos punitivos y no punitivos. Algunos actores incluso consideran que éstos son propios de la política criminal, lo que se condice con la propuesta de su tesis amplia (Binder, 2011:207). Por ejemplo, un funcionario del MJDHPB señaló:

*El concepto de política criminal debe ser revisado a la luz de versiones que tienden a reducirla a la intervención de actores del poder punitivo estatal para dar paso a una versión que avance sobre ámbitos de la prevención y la disuasión para enfrentar a los fenómenos criminales (...) Cada vez me convengo más de que deberían formar parte de las agencias de la política criminal, el poder judicial, los patronatos de liberados, las oficinas de medidas alternativas, las áreas de planificación e infraestructura penitenciaria (...) También qué sería mejor pensar la política criminal por acciones, más que por agencias que deben intervenir*

Abonando a la tesis amplia, una funcionaria de la misma organización dijo:

*Creo que deberían formar parte los actores de la sociedad civil y los implicados por el impacto de las políticas asociadas al crimen organizado*

Por su parte, otra funcionaria de la misma agencia, en igual sentido, remarcó:

*La política criminal es la política pública, dentro de las políticas de gestión de la conflictividad, que se ocupa de gestionar la criminalidad con herramientas violentas del Estado, pero también utilizando lógicas de prevención y disuasión*

Por otro lado, fiscales/as del MPF Federal y Provincial señalaron que la política criminal no ha sido estudiada en profundidad y que restan discusiones al respecto, pero que los procesos decisorios que la involucran incluyen a una gama amplia de actores estatales y no estatales. Sobre este punto, un fiscal del MPF Federal afirmó:

*No se ha estudiado en profundidad qué es la política criminal, de hecho, en las universidades se hace referencia a la teoría del delito y la dogmática, se ha menospreciado la política criminal como política, no hay ni quisiera bibliografía. No hay mucha reflexión (...) Pero creo que la política criminal es una construcción colectiva de los poderes del Estado (...) lo que digan los jueces de la Corte Suprema de Justicia, las instrucciones generales del Procurador General de la Nación, organizaciones no gubernamentales, actores de la sociedad civil*

También una fiscal de la misma organización señaló:

*Son decisiones políticas que se construyen a través de una interacción entre el Poder Legislativo, las fuerzas policiales, el Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal, quienes son las agencias de aplicación. La política criminal está compuesta por decisiones y prácticas de diversos poderes del Estado y también de la sociedad civil. Agencias de criminalización primaria y secundaria, el Consejo de la Magistratura, la Corte Suprema de Justicia*

Otra fiscal del MPF Provincial, sostuvo en referencia a actores y recursos:

*La política criminal, no es solo investigación penal. Interviene el Ministerio Público y el Poder Ejecutivo, ya que tenés que tener recursos. Ahora hay otros actores fundamentales, por ejemplo, los jueces en juicio oral*

Sobre la identificación de actores, considerando transversalmente el conjunto de entrevistas realizadas, se pueden destacar cuatro grandes aspectos. En primer lugar, es posible delimitar el universo de actores, listando a la totalidad de los que fueron mencionados por los/as entrevistados/as como hipotéticos involucrados en la política criminal, a saber: los ministerios de justicia; los ministerios públicos fiscales; los ministerios de seguridad; las agencias de inspección; los patronatos de liberados y las oficinas de control de medidas alternativas; la sociedad civil, las organizaciones sociales; las oficinas de planificación e infraestructura de los ministerios públicos fiscales y las cárceles; las policías; las fiscalías; la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN); el Consejo de la Magistratura (en adelante, CM); las cámaras de apelaciones penales; y, la judicatura de garantías y de debate oral. También se indicaron a los medios de comunicación, a los ministerios de salud, a los ministerios de las mujeres, al Comité Ejecutivo de Lucha contra la Trata y la Explotación de personas; y, a organizaciones de víctimas de explotación.



En segundo lugar, no hay acuerdos ni coincidencias en las entrevistas sobre los actores que participan en los procesos decisorios de la política criminal. En este sentido, cada entrevistado/a señaló a conjuntos de actores disímiles.

En tercer lugar, producto de las dificultades en torno a la definición de la política criminal, se mencionan a actores para los que se hace difícil encontrar una relación directa con los procesos decisionales de la política criminal. Por ejemplo, hubo quienes consideraron a los ministerios de salud, como actor que interviene en la política criminal.

En cuarto lugar, puede encontrarse una coincidencia en las entrevistas sobre tres actores que tuvieron sobrerrepresentación en las respuestas como intervinientes en los procesos decisionales de política criminal: los ministerios de justicia, los ministerios públicos fiscales y el Poder Judicial.



Fuente: Elaboración propia

Si bien el Poder Judicial fue señalado como un actor de intervención político-criminal, el juez entrevistado manifestó que, en su opinión, éste no debe ser considerado como tal, sino más bien como un actor externo de contralor de su razonabilidad, coincidiendo con lo planteado por Binder (2014:258). Según el entrevistado, en la medida de que la implementación del sistema adversarial cambia las reglas de juego de los actores, en relación a sus funciones institucionales, corresponde a los ministerios públicos fiscales y a los ministerios de justicia la conducción de las estrategias de política criminal:

*A partir del nuevo código procesal penal adversarial y los artículos que se implementaron, hubo un quiebre. Incluso a pesar de que aun no se encuentre plenamente vigente el sistema adversarial. Los fiscales tienen que estar a cargo de las investigaciones y manejar el flujo de trabajo. Yo delego todas las investigaciones. La política criminal,*

*actualmente, y en función de esto, la viene decidiendo fiscalía en lo que respecta a investigaciones de casos. Yo hago un control de la razonabilidad, como un juez de garantías. El Ministerio Público Fiscal es quien debe dirigir para dónde ir, porque son muchos actores y si cada quien hace lo que le parece, no vamos a obtener resultados buenos o por lo menos medibles. El órgano competente hoy es el ministerio público y el ministerio de justicia también, en función de lo que se disponga desde la legislación, ya que dichas decisiones son parte de un contexto*

Las respuestas obtenidas oscilaron en forma permanente *entre el ser y el deber ser*, a veces señalando lo que sucede en realidad y otras indicando lo que creen que debería suceder, lo que es propio de las entrevistas (Flick, 2004:149). Lo que, a su vez, puede estar influenciado por la visión reciente de la política criminal como política pública y la escasez de construcciones teóricas y prácticas al respecto, lo que incluso fue señalado por los propios actores estatales entrevistados.

En relación al mapa de actores de esta política se observa que, desde la perspectiva de los/as entrevistados/as, posee la característica de ser múltiple y de encontrarse atomizado en diversas organizaciones.

#### **b.i.ii. El Municipio ¿un actor invisibilizado?**

Como se puede observar en las entrevistas, el Municipio no ha sido señalado como un actor interviniente en decisiones de política criminal. Por el contrario, fue señalado como un actor que solía prestar colaboración en términos de asistencias a víctimas de trata o explotación en casos penales particulares. Así lo relató, por ejemplo, una fiscalía del MPF provincial:

*El Municipio antes tenía el compromiso de que sí había que alojar a una víctima de un caso, te daba el hotel. Lo mismo el pasaje. Había mucho compromiso municipal, hasta el 2015, luego cambió rotundamente*

Sin embargo, en función de las regulaciones que ha dispuesto el Municipio parece oportuno reflexionar acerca de su rol en la actualidad. En primer lugar, las ordenanzas municipales que regulan el mercado del sexo dejan en evidencia que el Municipio es un actor de política criminal, más allá de que no haya sido mencionado como tal, en las entrevistas.

En segundo lugar, las disposiciones municipales, al habilitar la prostitución voluntaria en el espacio público, promueven la idea de que no sería esperable que la explotación sexual se manifieste en dicho ámbito como si fuera el único espacio asociado a la voluntariedad. De esta manera, el actor municipal termina generando el binomio espacio público-voluntariedad de la prostitución.

En tercer lugar, las disposiciones municipales provocan lo que podría denominarse un desborde de la política criminal, en el sentido de que orienta recursos punitivos hacia un problema público que no es de índole criminal, como lo son las detenciones policiales y el policiamiento contra las personas trabajadoras sexuales. Esto a pesar de que los problemas públicos no criminales no son ámbitos de competencia de la política criminal (Binder, 2011:249/277).

De esta manera, el Municipio toma decisiones sobre la totalidad de los fenómenos vinculados al mercado del sexo, sin ser identificado como un actor vinculado a los procesos de toma de decisión de la política criminal. Pero, además, dentro de sus decisiones incorpora la utilización de recursos punitivos de otros niveles gubernamentales superiores, como los controles y detenciones policiales provinciales, en la medida de que no cuenta con dichos recursos propios. En este sentido, una de las personas expertas entrevistadas mencionó:

*La ordenanza actualmente no se cumple, las trabajadoras sexuales no la acatan. En primer lugar, porque las mandaron al cementerio, y es una zona que en el imaginario de Mar del Plata está asociada a la inseguridad por el loco de la Ruta, pero también porque es lejos. Para las trabajadoras sexuales moverse hasta allá implica un gasto más, sumado a que los clientes no van hasta ahí. En un momento les labraban actas y conozco de algunas detenciones por mi contacto con las trabajadoras sexuales, pero la Secretaría de Seguridad no cumple con los informes semestrales que debe presentar, entonces no hay datos certeros, ni si quisiera de los lugares donde las personas son detenidas, porque el Municipio no tiene un espacio propio de detención, ni fuerzas policiales propias. La ordenanza no aclara nada, pero las fuerzas policiales que terminan interviniendo son las provinciales*

Una Concejala manifestó que su bloque no estaba de acuerdo con los arrestos y multas como respuesta al trabajo sexual. Señaló que estaban discutiendo únicamente el trabajo sexual callejero porque era un tema impulsado por los/as vecinos/as en conflicto con éste, siendo un proyecto que posee intereses electorales. Postuló además que la normativa municipal presenta muchas inconsistencias, entre ellas, la disposición de la intervención de las fuerzas de seguridad cuando, en verdad, deben intervenir inspectores, ya que ellos no cuentan con fuerzas con potestad de detención a nivel local:

*No es una propuesta que haríamos si fuéramos gobierno, pero los vecinos necesitan una respuesta, ellos sufren violencia también. Por otro lado, las personas que se encuentran en situación de prostitución necesitan una garantía de que el Estado va a intervenir positivamente para incluirlas y no para criminalizarlas. Estamos hablando de 200 personas en situación de prostitución. Aquí no llego la discusión de los privados, porque no es una cuestión movilizadora por vecinos de clase media, como este caso. No es algo movilizador por las trabajadoras sexuales, esto. El gobierno sostiene que esta ordenanza es una herramienta para las fuerzas, pero en verdad, debería intervenir un inspector, porque es una norma Municipal que pasa por un juzgado de faltas. No hay fuerzas municipales, sino provinciales. No es el código penal. Todo esto, y la vaga redacción que tiene la ordenanza, demuestra que es una política impulsada por el gobierno con fines electorales, basada en una idea de seguridad dura, cualquier juez la va a anular*

Se observa entonces lo que sostienen Berroa, Gijón y Zapata (2010:3), quienes indican que desde la perspectiva comunitaria la prostitución aparece como un problema de convivencia que perjudica a vecinos/as y a comerciantes, lo cual tiende a su asociación como un problema de visibilidad, de delincuencia o de seguridad que exige mayores controles o vigilancia policial. En igual línea, Pitch sostiene que la prostitución es objeto de represión y que, en particular, la callejera despierta alarma social siendo asumida como un problema de seguridad (2010:451).

Otra de las personas expertas entrevistadas señaló que el Municipio gestiona los problemas del trabajo sexual y que lo hace disponiendo la aplicación de recursos de la política criminal:

*Si bien no está penalizado el trabajo sexual, los tipos penales vigentes dan injerencia para que finalmente los operadores terminen criminalizándolo de diversos modos (...) Es el Municipio quien gestiona los problemas de las trabajadoras sexuales porque en general estos brotan cuando los vecinos se quejan, entonces, se atienden por demandas vecinales, no por las trabajadoras. Ya no hay códigos contravencionales, o quedan menos, pero surgen normativas de reglamentación del espacio público que, en general, las excluyen a las trabajadoras sometiéndolas a lugares peligrosos, lejanos, y con aumento del control policial sobre ellas por la disposición de detenciones. Entonces, los Municipios asumen funciones de política criminal, aunque de manera poco organizada*

La falta de identificación del Municipio como un actor vinculado a los procesos de toma de decisión de la política criminal parece estar asociado a lo que Binder señala acerca de que la participación de los municipios es insoslayable en las políticas de seguridad y criminal, pero que todavía no ha adquirido la centralidad que debiera para los actores vinculados a éstas (2016:19).

Por otro lado, en términos de Dente y Subirats, el Municipio es un actor de índole político (2014:120), en la medida de que basa sus propósitos de intervención en el hecho de que representa directamente a la ciudadanía. Es decir, su lógica de acción estará siempre sujeta a que periódicamente se somete a un examen electoral y, por lo tanto, es posible suponer que, en cada circunstancia, tenderá a escoger la alternativa que mejore su capacidad de consenso (2014:122).

### **b.i.iii. El colectivo de personas trabajadoras sexuales: un actor excluido**

El colectivo de personas trabajadoras sexuales no fue tampoco señalado como un actor con participación en los procesos decisionales de la política criminal en las entrevistas. Según la mirada de los actores estatales entrevistados, esto obedece a dos situaciones que se refuerzan entre sí. Por un lado, no es convocado, y por el otro, no toma la iniciativa para interactuar con las agencias vinculadas a la política criminal. Por ejemplo, un fiscal del MPF Federal hizo referencia a que la Mesa Interinstitucional de Lucha Contra la Trata espacio coordinado por la propia organización, es un lugar de intercambio con diversos actores, con posición abolicionista y que, por ello, las personas trabajadoras sexuales no se acercan a dialogar:

*Nos reunimos con policías, jueces, medios de comunicación. También con oficinas de víctimas (...) Con trabajadoras sexuales... nosotros tenemos una posición tomada desde el abolicionismo. Tenemos un vínculo desde el disenso. La mesa de trata es abolicionista. No se acercan las reglamentaristas*

Por su parte, un funcionario del MJDHPB mencionó a los actores que tuvieron intervención en el Plan Provincial de Lucha contra la Trata de Personas y la Explotación de Personas y resaltó que el colectivo no participó. Sin embargo, destacó, que sí tuvo una reunión con este colectivo y que recibió agresiones desde distintas agencias, como por ejemplo ser acusado de proxeneta:

*El plan provincial lo armamos entre diversos organismos, intercambiando información, aunque fue difícil. Por ejemplo, el Ministerio de las Mujeres, Ministerio Público, Dirección de Acceso a la Justicia, Dirección General de Escuelas, organizaciones de víctimas, todas abolicionistas (...) Son los actores que dispone la ley 14.453. De hecho, varios de nuestros planteos no les gustaban (...) Una vez me junté con el colectivo de trabajadoras sexuales, pero no formaron parte del diseño del plan. Estuvo buenísimo porque me trajeron un informe sobre violencia institucional, es un mercado de trabajo a espaldas del Estado y tienen un serio problema de violencia*

*institucional. La policía sabe que no está prohibido el trabajo sexual, pero también tiene claro que no está regulado. Tuve una catarata de insultos durante días después de que yo publiqué mi reunión (...) Me pedían que bajara la publicación y no lo iba a hacer, me trataban de proxeneta. Yo formo parte del Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y me quisieron echar por esa reunión*

Por su parte, desde la perspectiva del colectivo de personas trabajadoras sexuales, se confirma que no es convocado como actor del proceso decisional y, a su vez, que si lo fuera preferiría, interactuar con actores que no pertenezcan al sistema penal, lo que podría explicar la resistencia percibida por una parte de los actores estatales que participan de los procesos decisorios de política criminal.

En este sentido, un varón cis trabajador sexual, sostuvo que el colectivo no suele ser convocado a la discusión sobre decisiones de política criminal, sino que desde allí se exige participación:

*Recién ahora estamos tratando de llegar. Logramos a través de los medios de comunicación, como activistas LGTBI, empezamos a meter el tema del trabajo sexual. Eso empezó a molestar. Ahí llego AMMAR, pero al principio no aceptaban varones, entonces yo estaba por fuera. El 10% de la prostitución, es ejercida por varones aproximadamente. Siempre que tuvimos llegada es porque fuimos nosotros. Sino, no te pasan la información. Es más fácil hablar de albinos si no hay albinos ahí. Es así. La política contra las personas trabajadoras es meramente represiva en Mar del Plata*

A la par, una mujer cis trabajadora sexual, sostuvo que no quieren entrar en diálogo con las agencias vinculadas a la política criminal porque ya saben que en su mayoría son abolicionistas y que diversos/as funcionarios/as han creado su carrera política en base al abolicionismo, lo que genera que no estén abiertos a cambiar determinadas decisiones:

*Nunca somos convocadas, siempre lo exigimos nosotras. Tuvimos dos intervenciones con el Ministerio Público, pero a partir de manifestaciones que hicimos en la vía pública. Por ejemplo, en el 2015, fuimos con un grupo de trabajadoras sexuales de bares a hacer una manifestación, porque habían hecho un procedimiento y se decía en los medios que se había desbaratado una red de trata y que se habían rescatado a víctimas. Eso después derivó en que las compañeras para estar en los bares y levantar clientes ahí, tuvieran que pagar un preferencial. En algunos casos vamos a municipios de la provincia de Buenos Aires, y nos reciben, más que nada para manifestarnos por la violencia policial que se ejerce contra las trabajadoras de calle. Hace poco nos recibió el secretario de política criminal de la provincia también... pero lo cierto es que tampoco nosotras queremos tener diálogo con esas agencias estatales, porque sabemos la posición que tienen y es perder el tiempo. Ellos se dicen abolicionistas. No se van a correr de la postura en sus decisiones. Nadie va a decir 'no todas son*



*víctimas de trata´ porque muchos construyeron su carrera política en base a la trata de personas y tienen que sostener eso*

Lo que sostiene la mujer cis trabajadora sexual, es coincidente con lo señalado por la literatura en relación a que algunas políticas criminales como la de lesa humanidad y la de la trata de personas, hicieron posible que operadores judiciales adquieran respetabilidad en función de haber asumido una tarea que se presenta como relevante y necesaria, convirtiéndose en capital de valor para posicionarse en el campo jurídico y político (Varela y Martynowskyj, 2021:226-228). Esto es lo que Dente y Subirats han denominado objetivos de proceso, por ser decisiones que no se basan únicamente en satisfacer las necesidades o las demandas sino también en función de los impactos que estas tienen sobre los recursos y sobre las posiciones de poder político entre los actores (2014:87).

#### **b.i.iv. Las conceptualizaciones desde los actores: la explotación, la trata y el trabajo sexual**

##### **b.i.iv.i. La explotación sexual como aprovechamiento económico**

Al ser consultados los actores sobre la conceptualización de la explotación sexual, surgieron diversas posiciones que tienen como denominador común que se plantean en términos jurídicos en relación a la comisión de delitos vinculados al aprovechamiento económico del cuerpo de un tercero y no se plantean en términos de un problema público con determinadas manifestaciones y regularidades. Por ejemplo, un fiscal del MPF Federal sostuvo que la explotación sexual se vincula con beneficios económicos provenientes de la prostitución ajena:

*La clave es la obtención de beneficios económicos como consecuencia de las relaciones sexuales de otra persona*

Y una fiscal del MPF Provincial, mencionó en igual línea:

*La explotación sexual siempre implica el aprovechamiento económico del cuerpo de un tercero. No es un delito, el propio provecho del cuerpo prostituido*

Desde el colectivo de personas trabajadoras sexuales, coincidieron en que la explotación sexual se vincula con la retención de las ganancias económicas de la prostitución ajena, al igual que algunos de los actores estatales:



*Que se queden con un porcentaje de tus ganancias por ofrecer servicios sexuales. Para nosotras explotación sexual es eso, no sé, ponele, de la atención de recién me tenés que dar la mitad*

Una de las expertas retomó la idea de aprovechamiento, pero complejizando su definición, señalando que se encuentra pendiente la construcción de variables para poder observarlo y que deben ser pensadas desde una perspectiva laboral:

*Uy, es re complicado para mi definirlo. Está muy cargado por ser un término jurídico, pero creo que se puede entender como cualquier persona que saque provecho económico del trabajo sexual de otra persona y entra ahí cualquier arreglo con un tercero, yo he visto hasta taxistas involucrados en causas solo por el hecho de trasladar a las trabajadoras. Yo lo asimilo al concepto marxista de extracción de plusvalía, en cualquier trabajo hay explotación desde esta perspectiva. Pienso que está pendiente pensar variables que definan mejor ese aprovechamiento: una jornada excesiva, un pago por debajo del mínimo del sector; malos tratos y/o abusos; pero desde la perspectiva laboral”*

En relación a la literatura, se ha dicho que las formas posibles de comprender la explotación sexual versan sobre los siguientes ejes: (i) como abuso, lo que representa situaciones en las cuales la voluntad de la persona se encuentra viciada, lo que deriva en el ejercicio forzado de la prostitución; (ii) como consumo, entendiendo que son los consumidores de la prostitución quienes explotan a las personas que ejercen prostitución; y, (iii) como administración, la explotación se visualiza en las formas de intermediación entre las personas que ejercen la prostitución, los clientes, las ganancias o la logística para su comercialización (Romano y Porterie, 2019:119-120).

En este sentido, al observar las respuestas obtenidas en la mayoría de las entrevistas, parece que éstas apoyan la tesis de explotación como administración, aunque desde una perspectiva jurídica. Esto es lo que Binder ha identificado como uno de los problemas principales para abordar la criminalidad en la actualidad: la mirada del caso penal por sobre la mirada del problema (Binder, 2010:31).

Cabe mencionar que ninguna de las entrevistas, ni la literatura en la materia, vincula la conceptualización de la explotación sexual al lugar físico en donde se lleva a cabo la prostitución. Tampoco lo hace la normativa nacional sancionada desde el 2008 en adelante. Sin embargo, las disposiciones municipales se estructuran en función de la distribución del espacio, permitiendo la prostitución voluntaria en el espacio público, suponiendo que es un ámbito donde, en principio, no se observan situaciones de explotación sexual -es decir, de

aprovechamientos económicos- y prohibiendo la prostitución voluntaria en espacios privados, justificando dicha prohibición en la necesidad de erradicar la trata y la explotación. Es decir, a la hora de conceptualizar la explotación sexual, el actor municipal sí la asocia a un espacio físico: el ámbito privado, representado en locales comerciales o similares.

#### **b.i.iv.ii. La trata de personas con fines de explotación sexual ¿organización o traslado?**

Las respuestas obtenidas en las entrevistas coinciden en que la trata y la explotación se diferencian por dos factores en particular: (i) el nivel de organización que implica la trata de personas en torno a sus logísticas; o (ii) el traslado que atraviesan las víctimas de trata, a diferencia de las víctimas de explotación. Esto se observa, por ejemplo, en las manifestaciones de un fiscal del MPF Federal:

*Lo que diferencia a la trata de la explotación es el nivel de organización que se requiere. Hemos sostenido en varios casos que la organización es la clave para diferenciarla, creo que es la definición menos vulnerable. Mmm, el traslado la verdad que es relativo, no solo por un traslado es trata. Con organización me refiero a todo lo que implica, cantidad personas, lugares, logísticas, sumas altas de dinero. Es crimen organizado, conforme a las convenciones internacionales, el caso Madaho's, es eso*

Otro de los fiscales de la misma organización sostuvo una posición contraria, diciendo que la clave es el traslado porque la trata es un fenómeno criminal asociado a la migración:

*Para mí lo definitorio es identificar si hay traslado en los casos, si lo hay, considero que estamos ante una situación de trata de personas*

Por otra parte, se observan coincidencias en que la trata de personas ha tenido un mayor abordaje estatal que la explotación sexual. Al respecto una funcionaria del MJDHPB llegó a sostener que si no hay trata de personas no hay caso para la administración judicial:

*Son fenómenos distintos, en el caso a caso a veces es difícil separar. El traslado suele ser un elemento utilizado para distinguir. La explotación sexual como problema está invisibilizado en relación a la trata. Siempre existió, incluso previo a la trata de personas, pero no era un tema de agenda mediática. No sé porque es de esta manera, pero es así. La trata termina siendo más marketinero, de hecho, es utilizado como recurso por las propias víctimas de explotación para que su caso se canalice mejor, sino en general las investigaciones no avanzan. Si no hay trata, no hay caso te diría. Cuando un caso ingresa*

*por trata, los resortes institucionales son mayores. Para la trata hay más recursos que para la explotación*

Lo señalado es coincidente con lo que sostiene la bibliografía al respecto de que la explotación sexual como fenómeno criminal no ha tenido el mismo tratamiento estatal que la trata de personas (Romano y Porterie, 2019:116), posiblemente por mandatos internacionales asociados a las ideas de lucha contra la criminalidad organizada (Tarantino, 2021:121).

### **b.i.iv.iii. El trabajo sexual y el debate sobre su inclusión en el ámbito laboral**

En términos generales, los actores estatales vinculados a las agencias de persecución penal, consideran que el trabajo sexual no debe ser regulado como un empleo. Entre las principales ideas que surgen en torno a esto se encuentran la dignidad; la asimetría de género y económica; y la ausencia de voluntad real para ejercerlo, la cual se encontraría condicionada por la pobreza o faltas de oportunidades. Sobre esto, una funcionaria del MPF Federal, indicó:

*Si hay una compañera que se dice trabajadora sexual, que se yo, hay grises. Hay matices. Yo no estoy en contra de quienes se dicen trabajadoras sexuales, pero no estoy a favor de una reglamentación de la prostitución. Es darle un marco legal a una situación en la que la mayoría, o unas pocas no importa, están ahí porque no tienen opciones de vida. Las mismas sobrevivientes dicen que les generan daños de por vida*

En el mismo sentido, una funcionaria del MPF Provincial afirmó, por un lado, que el trabajo sexual no es un trabajo digno y, por el otro, que su ejercicio no representa al empoderamiento de las mujeres:

*Para mí la prostitución no es un trabajo digno. No me cierro a escuchar igual a las que se ven como trabajadoras sexuales. Yo creo que una puede elegir cuando se está en paridad. En general, en los casos que observé que se reconocen como trabajadoras sexuales no estaban en paridad ni de género ni económica. Sin volverme moral, porque no tiene que ver con eso, siempre son las mujeres y trans, es decir, somos cuerpos que podemos satisfacer. De los hombres no se habla. Entonces cuidado, lo que vos haces impacta sobre las demás personas, no sos más poderosa por prostituirse*

A su vez, otra funcionaria del MPF Federal dijo que el trabajo sexual nunca podría ser regulado porque nadie lo ejerce porque quiere:

*El trabajo sexual nunca podría ser regulado. No por una epistemología, sino porque escucho a todas. Ellas dicen que están ahí porque quieren. Ahora desde el feminismo, desde mi punto de vista, de manera errada habla del fortalecimiento de la mujer y del empoderamiento. Pero después tienen un dolor psíquico intolerable, con el tiempo sale. Cuando trabajas en profundidad, esos discursos se desinflan. La explotación sexual no es otra cosa que una de las violencias más extremas. Donde un sistema patriarcal te impone como mercancía y consumo. La contratación de la mujer, nunca es en simetría*

Las personas entrevistadas pertenecientes a estas organizaciones de persecución penal excluyen al trabajo sexual de la discusión laboral a partir de posicionamientos y argumentos basados en ideas peyorativas sobre éste, entendiendo que ninguna persona podría ejercerlo por su propia voluntad en la medida de que es una forma de explotación contra las mujeres, abonando a la corriente neo-abolicionista. En esta línea, el componente subjetivo en la construcción de los problemas públicos ha sido abordado por la literatura y se ha destacado que éstos poseen una estructura que entraña dos dimensiones: una moral y una cognitiva. El aspecto moral permite que la situación sea considerada dolorosa, innoble o inmoral. El aspecto cognitivo consiste en las creencias sobre el segmento fáctico de la situación y los acontecimientos que constituyen el problema (Gusfield, 2014:75).

En contraposición, los actores entrevistados vinculados al MJDHPB, al colectivo de personas trabajadoras sexuales y al grupo de personas expertas, entienden que el trabajo sexual debe ser regulado dentro del mercado laboral. Por ejemplo, un funcionario del MJDHPB dijo que esto ayudaría a separar situaciones de explotación sexual de aquellas que no lo son:

*Considero que el estado debe asumir el ámbito del trabajo sexual como como un mercado de trabajo también y abordarlo de esa manera, como todo mercado. Sabes que pasa, sino todo el tiempo habrá intervenciones confusas, que mezclan situaciones de explotación con trabajo*

En igual línea, una experta sostuvo que hoy en día este debate genera tensiones dentro del feminismo y que el Estado no puede seguir diseñando políticas sobre la trata y la explotación, dejando al margen el trabajo sexual porque la falta de una clara diferenciación genera interrelaciones permanentes:

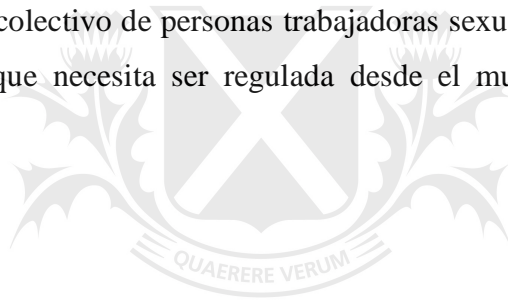
*Como te decía, es uno de los ejes centrales de diferenciación y tensión dentro del feminismo. No se pudo avanzar en debates, no te hablo de consenso, sino de debates. Ni eso. El Estado no puede seguir diseñando políticas sobre la trata y la explotación, sin abordar este punto, porque*

*son fenómenos que se interrelacionan en la medida de que no se disponen diferencias claras entre uno y otro*

Una mujer cis trabajadora sexual, sostuvo que ellas quieren que el diálogo con el Estado sea a través del Ministerio de Trabajo:

*Nosotras queremos diálogo con el Ministerio de Trabajo. Queremos un Estado que nos garantice derechos laborales, educación, salud, vivienda, obra social, poder jubilarnos, poder transitar el espacio público, poder alquilar sin que te cobren tres veces más de lo que vale realmente una vivienda. Esto por supuesto, para los casos de mujeres mayores de edad, que decidan por propia voluntad ejercer en trabajo sexual*

En definitiva, los actores que pertenecen a agencias de persecución penal consideran que debe excluirse al trabajo sexual de las regulaciones laborales por ser constitutivo de explotación (corriente neo-abolicionista), mientras que los actores vinculados al poder ejecutivo, al grupo de personas expertas y al colectivo de personas trabajadoras sexuales sugieren que el trabajo sexual es una actividad que necesita ser regulada desde el mundo del trabajo (corriente legalista).



## **b.ii. Las decisiones**

Los distintos niveles decisionales de la política criminal (macro, meso y micro) presentan variaciones significativas que ameritan su tratamiento por separado, en torno a los roles, las interacciones, los recursos utilizados y los objetivos que se plantean los actores en cada uno de ellos.

### **b.ii.i. El nivel decisional macro: la inexistencia de una dirección y sus impactos**

El primer punto a destacar es que se observa la ausencia de un actor que dirija la política criminal en este nivel. Por director se ha entendido al actor que tiene la función de pilotar el proceso de toma de decisión, desde la propuesta inicial hasta su conclusión por las dificultades que atraviesan las transformaciones de políticas públicas más aun cuando intervienen varios

actores con lógicas e intereses diferentes (Dente y Subirats, 2014:138). En esta línea, se desprende de las entrevistas a actores estatales que no hay un actor que cumpla funciones de dirección en los procesos decisionales a nivel macro-político criminal, siendo un espacio que se encuentra vacante y que genera diversos problemas en la toma de decisiones.

Por ejemplo, un fiscal MPF Federal mencionó explícitamente que no identifica a un actor que dirija la política criminal en la actualidad:

*No hay un actor que dirija la política criminal lamentablemente. Sería bueno que las procuradurías tuvieran un rol más activo. También la figura del fiscal de distrito, aunque ahora la figura está suspendida. No es resorte exclusivo de ningún actor en la actualidad. El Poder Ejecutivo debe dirigir la política criminal, pero deben estar todos los actores fundamentales en los procesos de decisión*

En igual sentido, una funcionaria del MPF Federal, dijo:

*No identifico un actor que dirija la política criminal. No lo hay en la actualidad*

De ninguna de las entrevistas surgió un actor que ocupara el rol de dirección de la política criminal en este nivel decisional. Es por ello, que también se consultó sobre quién debería ser el actor que asuma ese rol de manera hipotética. Las respuestas oscilaron entre, por un lado, que a nivel nacional debe ser asumido por el Ministerio Público Fiscal y a nivel provincial por los ministerios de justicia (tesis jurisdiccional); por otro lado, que ese rol debe recaer sobre los ministerios de justicia tanto a nivel nacional y provincial (tesis ejecutiva); y, por último, que la dirección debe ser coordinada entre los ministerios públicos fiscales y los ministerios de justicia (tesis de coordinación).

En este sentido, un funcionario del MJDHPB abonó a una posible tesis jurisdiccional:

*Creo que hay modelos constitucionales: a nivel nacional, es el Ministerio Público Fiscal Federal, en función de su autonomía y la Constitución Nacional, en otros modelos, como los provinciales, lo tendrán los ministerios de justicia*

Asimismo, una funcionaria de la misma agencia, se inclinó por la tesis ejecutiva:

*En un deber ser debería ser el ministerio de justicia el actor encargado de la dirección de la política criminal. Los ministerios públicos han pensado más en nuestro país sin dudas, pero en la actualidad no hay planificación en política criminal, tal vez se han pensado algunas líneas de persecución penal, pero hasta ahí*



A la par, una funcionaria del MPF Provincial y una fiscal del MPF Federal, se inclinaron por la misma tesis:

*El organismo que debiera direccionar la política criminal es el Ministerio de Justicia o la Jefatura de Gabinete de Ministros a nivel nacional*

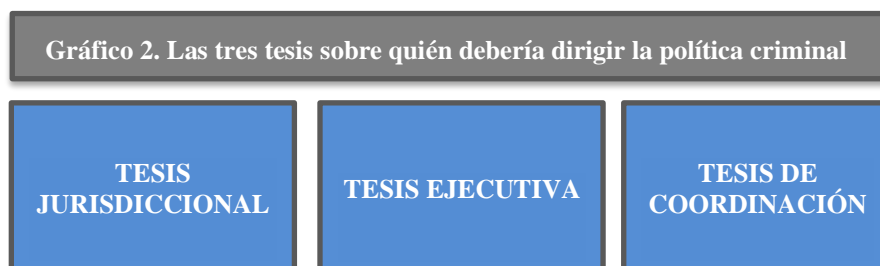
*Para tomar decisiones de política criminal, necesitas datos, estudios, y el actor que está en mejores condiciones por las funciones, es el Poder Ejecutivo. Me refiero a los ministerios de justicia a nivel nacional, y provincial*

Por otro lado, otra funcionaria del MJDHPB asumió la tesis de coordinación dividida entre los ministerios públicos fiscales y los ministerios de justicia:

*Yo creo que debieran ser los ministerios públicos con colaboración de los ministerios de justicia quienes direccionen y/o coordinen la política criminal. Hoy no se observa una figura clara de coordinación de la política (...) También podría existir alguna estructura jerarquizada en la Jefatura de Gabinete de Ministros que se ocupe de conducir a todos los actores vinculados, no sé si es lo mejor, pero tal vez sea una posibilidad. A diferencia de otras políticas, la política criminal no posee un ministerio propio*

Sobre este último punto, Binder ha sostenido que el modelo de decisiones compartidas entre los ministerios públicos fiscales y los ministerios de justicia ha sido una solución transitoria frente a la ausencia de una autoridad que asuma la dirección de las decisiones de política criminal pero que lo esperable es que sean las autoridades ejecutivas quienes se encarguen de la dirección de los procesos decisorios, ya que poseen la capacidad de articular entre los tres niveles gubernamentales (Binder, 2021:9; 2011:335).

Cabe observar que en el marco de la tesis ejecutiva y de coordinación, algunos actores señalaron la posibilidad de que sea una actividad asumida por la Jefatura de Gabinete de Ministros o del Comité Ejecutivo de Lucha contra de la Trata y Explotación de Personas frente a la ausencia de un ministerio propio de la política criminal.



Fuente: Elaboración propia



Como consecuencia de la ausencia de un actor que dirija los procesos decisivos de la política criminal a nivel macro, se generan tres grandes impactos: el déficit de planes estratégicos que dirijan la política criminal; la baja interacción y coordinación entre actores; y, un gran nivel de discrecionalidad para la toma de decisión en los niveles meso y micro político-criminales.

En torno a este eje, una fiscalía del MPF Federal identificó que la ausencia de dirección desencadena que no haya decisiones macro político-criminales:

*¿Cómo se decide qué se investiga y qué no se investiga? Ese es el problema. Hay falta de decisiones de política criminal. Hoy día me parece que todo queda a la buena o mala voluntad del funcionario actuante, del actor operativo. No hay consecuencias, por ejemplo, si no cumplís con una resolución del procurador, no pasa nada. Nadie se entera. Eso genera muchos problemas. También las resoluciones del procurador no se actualizan, quedan viejas y hay muy pocas sobre el tema de explotación sexual*

Asimismo, indicó, como una necesidad, la implementación plena del sistema adversarial para mejorar los procesos de decisiones de la política criminal y generar mayor proactividad del ministerio público fiscal, destacando que, en la actualidad, éste no toma decisiones de política criminal y que se investiga únicamente lo que se denuncia:

*El Ministerio Público Fiscal no toma decisiones de política criminal, no corta ni pincha (...) El sistema acusatorio pleno, ayudaría a que pudiéramos trabajar mejor. Hoy investigamos únicamente lo que se denuncia o nos trae la policía. No hay proactividad ni diseño estratégico desde la institución*

Por su parte, un fiscal del MPF Federal y una fiscalía de MPF Provincial mencionaron que no se fijan objetivos comunes; que existe discrecionalidad al momento de tomar decisiones; y, que no hay interacción entre actores:

*Quiénes forman parte de la política criminal son formalmente el Procurador General de la Nación y el Ministro de Justicia, aunque no haya una dirección formal, pero después los márgenes de autonomía o discrecionalidad, digamos, que existen en las distintas instancias, hacen que fiscales, fiscales generales, jueces o camaristas, hasta el pinche de una fiscalía, o quien se acerca a reclamar algo a la mesa de entradas, tomen decisiones de política criminal (...) También hay una parte ya muy importante de eso que lo define el Poder Ejecutivo con aplicación de recursos. Y ahí también los que administran presupuesto (...)*

*¿Qué objetivos? Yo creo que para investigar este tipo de fenómenos tenés que tener los mismos objetivos. Eso es una deuda interna desde hace mucho.*

*Después hay que tener en cuenta la voluntad de los operadores. Pero si tenés una voluntad de política criminal desde lo alto, como lo hubo en otras épocas, también te marca un objetivo, te direcciona el resto de las decisiones. Hoy no hay tal voluntad, no hay interacción entre actores, no hay toma de decisión común. Nosotros tomamos decisiones en las investigaciones cuando está en curso, pero nada más, se inician por denuncias*

Una funcionaria del MJDHPB, señaló que uno de los problemas que se genera frente a la ausencia de dirección de la política criminal es que el intercambio de información depende de la voluntad de los actores porque no existen injerencias entre unos y otros, en términos de jerarquías de conducción:

*Uno de los pocos aciertos de las leyes de la provincia es que han creado espacios interinstitucionales, porque los actores se ven forzados a mirarse las caras, sea cual sea su posición. Pero muchas veces, se reduce a sentarse a mirarse las caras, sea porque no se quieren poner a disposición recursos, sea por tensiones políticas o relaciones de poder. Es difícil que surjan consensos que se mantengan en el tiempo o interacciones permanentes. Es complejo, porque desde el Ministerio de Justicia se coordina el espacio interinstitucional, que es la oficina sobre explotación, pero finalmente nuestra labor, muchas veces es de mediación. Somos un ministerio pidiendo información a otros actores, sin real injerencia sobre ellos y la información se traduce en cuotas de poder*



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, más allá de que la inexistencia de un actor a cargo de la dirección de la política criminal genere problemas para la interacción y coordinación entre actores, existen otros factores que también fueron mencionados como condicionantes de estas, tales como: (i) la pertenencia político-partidaria; (ii) las voluntades individuales, las cuales no siempre representan a las organizacionales; y, (iii) el tipo de corriente que apoyan sobre la prostitución dentro del mercado del sexo.

Por ejemplo, un funcionario del MJDHPB mencionó que los responsables del MPF Provincial forman parte del partido opositor al oficialismo gobernante y que eso ha dificultado la planificación conjunta de acciones:

*Nosotros tratamos todo el tiempo de generar vinculaciones con el Ministerio Público Fiscal provincial. Eso a pesar de que somos conscientes del problema político que hay entre el gobierno en el que nosotros trabajamos y el Ministerio Público. No solo tenemos visiones distintas de la política criminal, sino que existen cuestiones de política partidaria que hacen que la cosa no fluya demasiado. No obstante, hay que decir que con todas esas circunstancias hemos logrado articular recursos en materia de explotación de personas, más que nada en casos particulares*

Una funcionaria del MPF Federal manifestó que quienes interactúan en general no lo hacen en términos organizacionales sino en términos personales y a partir de voluntades individuales, lo que influye en los modos de vinculación y en su permanencia:

*La impronta de cercar el delito de trata y explotación, ya no está vigente. Antes estaba la mesa de trata muy activa, la municipalidad asistiendo con recursos, pero eran personas, no eran las organizaciones. Se va la persona y ese vínculo se rompe. Son nombres y apellidos, no son instituciones. Yo no tengo reuniones, algunos fiscales tienen reuniones, pero en situaciones de asistencia a víctimas. Hay una red informal con provincia, con el Ministerio Público, por ejemplo, nos avisan antes de allanar un lugar para saber si nosotros lo estamos investigando también*

De esta manera, se observa que dentro del nivel decisional macro no solo las interacciones no abundan, sino que, en general, se emparentan con interacciones de confrontación. En este sentido, se ha entendido por confrontación a aquellas modalidades de interacción en el que gana quien dispone de más recursos (Dente y Subirats, 2014:194). En contraposición, es posible identificar en las entrevistas que los actores destacan que cuando se trata de decisiones vinculadas con un caso penal en particular (decisiones micro), aumentan las interacciones de

negociación y colaboración. Esto es los recursos se suman o intercambian, respectivamente, para atender el caso (Dente y Subirats, 2014:193).

### **b.ii.ii. El nivel decisional meso: iniciativas sectoriales sin coordinación**

La inexistencia de decisiones macro-político criminales, es decir de planes de intervención estratégicos diseñados sobre un problema público criminal, genera que en el nivel decisional meso se identifique un amplio margen de discrecionalidad en la toma de decisiones vinculadas a lo que se ha denominado iniciativas sectoriales. Esto es, en este nivel decisional es posible observar algunas iniciativas impulsadas por diversos actores, pero con la particularidad de ser desplegadas sin coordinación entre ellos, en algunas ocasiones contradictorias en términos de corrientes sobre la prostitución dentro del mercado del sexo, y sin estar integradas en una política general que las oriente hacia un objetivo común.

A su vez, más allá de los problemas de coordinación de estas iniciativas sectoriales, cabe mencionar una segunda observación: tampoco existen gran cantidad de decisiones en este nivel decisional, resultando difícil su identificación. Se destacan tres en particular que han sido resaltadas por los actores entrevistados y entendidas aquí como posibles decisiones vinculadas a este nivel.

La primera es la orientación del policiamiento y la disposición de detenciones por parte del Municipio sobre el trabajo sexual. La segunda es el intento de alcanzar condenas en casos penales de explotación sexual por parte de las agencias de persecución penal. La tercera es la concientización a partir de la campaña de prevención dentro de escuelas, desarrollada por la Mesa Interinstitucional de Lucha Contra la Trata de Personas.

Con respecto a la primera decisión vinculada al policiamiento y la disposición de detenciones sobre el trabajo sexual dispuesto por el Municipio, cabe destacar que se trata de la orientación de recursos punitivos ajenos al nivel local de gobierno y se sustenta en escasa información y de baja calidad, conforme a lo que surge de las entrevistas. Esta decisión se corresponde con la fase reactiva de la política criminal, aunque también pueda entenderse con impactos disuasivos (Binder, 2021:9).

Lo principal es destacar que esta iniciativa municipal está dirigida hacia el trabajo sexual, el cual no es una actividad delictiva y por este motivo, no debería constituirse en un área de intervención de la política criminal. Sobre este proceso decisorio, una Concejala entrevistada señaló que se basó en la realización de audiencias públicas en la cual participaron cerca de 200 personas:

*Tuvimos audiencias públicas, escuchamos a la mesa contra la trata de personas, escuchamos a las vecinas y los vecinos, a las personas en situación de prostitución, escuchamos a la universidad, o sea, fueron muchísimas las voces que se manifestaron en una audiencia pública, fueron como 200 personas (...) También nos juntamos con el Ministerio de las Mujeres de la provincia*

Asimismo, señaló que el proceso decisorio se sustanció en base a dos proyectos presentados dentro del Honorable Concejo Deliberante de General Pueyrredón. Sobre esto, resaltó que el primero, presentado por el Poder Ejecutivo, se apoyó únicamente en información proveniente de un trabajo práctico universitario:

*El primer proyecto que presentó el ejecutivo, nosotros lo archivamos, porque era claramente persecutorio de las personas en situación de prostitución, proponiendo únicamente multas y detenciones. Sin otro tipo de resguardo o asistencia. La información de respaldo en el expediente para la propuesta fue un trabajo práctico, de un estudiante de primer o segundo año de una carrera universitaria, que proponía eso como posibilidad de aplicación. Lo podes ver ahí, te paso el expediente. No había ningún diagnóstico, ni un estudio social, ni técnico, ni siquiera policial*

Luego, continuó relatando el proceso decisorio sosteniendo que su bloque presentó el segundo proyecto, apoyándose en información producida por las organizaciones sociales vinculadas a las trabajadoras sexuales, ya que no se cuenta con información estatal:

*Después de eso, empezó todo un proceso de discusión en el Consejo Deliberante y ahí vinieron las propuestas que presentamos desde nuestro bloque de zonas seguras y de inclusión, pero a nuestra propuesta le quisieron agregar los arrestos y las multas. Sabemos, por las organizaciones sociales, que son menos de doscientas personas en situación de prostitución, sobretodo, porque hay mucha persecución policial y violencia social contra ellas. Ese número surge de un Comité LGTBI, que asistieron en la pandemia a las personas vulnerables de dicha comunidad. No hay información estatal, ni diagnósticos. La mayoría de las personas que se prostituyen son mujeres trans y migrantes, las mujeres cis son pocas realmente. Igual me gustaría aclarar que nosotras no estamos promoviendo la regulación de la prostitución, sino una política de inclusión social*

La ordenanza en cuestión, más allá de haberse realizado audiencias públicas como método de participación decisonal, recibió cuestionamientos desde diversos actores, entre ellos el MPF Federal, a través de la Mesa Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas:

*La Mesa de Lucha contra La Trata, se nos acercó a decirnos que esta ordenanza es una vergüenza, que es escandaloso, que lo iban a llevar a la justicia. Desde nuestro bloque, como oposición, intentamos construir consensos para que salga sin las multas y los arrestos*

Por su parte, una mujer cis trabajadora sexual, indicó que desde AMMAR no están de acuerdo con este tipo de reglamentación, la cual coincide con lo planteado por la Concejala en que la naturaleza de este tipo de medidas es consecuencia de fines electorales:

*No estamos de acuerdo con el reglamentarismo del trabajo sexual. Los marcos jurídicos utilizados desde el Estado, no han incluido las demandas de las trabajadoras y trabajadores, incluso a nivel internacional. La regulación se basa solo en un espacio donde se puede desarrollar el trabajo sexual, pero nunca va acompañado de leyes laborales. Siempre estos proyectos surgen por problemas entre el trabajo sexual y los vecinos. Se ve mucho esto, en época de elecciones, En Mar del Plata, tenés el código contravencional derogado, en el 2018 a nivel provincial. Eso habilitó a que lo regulen como quieran, es una reglamentación encubierta. De hecho, nuestras voces no son convocadas, ni están presentes en las discusiones y debates, porque ya sabemos que esas decisiones terminan en mayor vulneración de los derechos de las trabajadoras. Nos estigmatizan, esconden, la persecución policial aumenta como consecuencia de la expulsión de la ciudad*

En definitiva, para los actores entrevistados, el proceso decisorio vinculado al reglamentarismo y al policiamiento sobre el trabajo sexual, se apoyó en información precaria, priorizándose el interés político electoral por sobre el respaldo empírico en torno a los reales problemas vinculados trabajo sexual en el territorio. En esta iniciativa sectorial, es posible observar que el Municipio asume el rol de impulsor de la decisión apoyado en intereses que le son propios. Esto es dar respuesta a quien considera su electorado frente a la queja en torno al trabajo sexual callejero y en consecuencia aumentar su capital político en función de dicha decisión. De esta manera, se identifica que el actor Municipio posee objetivos de proceso relacionados con la administración de los recursos y posiciones de poder más allá de la demanda concreta a resolver, pero también de contenido, ya que busca impactar sobre lo que éste entiende como problema: el reclamo vecinal (Dente y Subirats, 2014:86/87).

Con respecto a la segunda decisión vinculada al intento de alcanzar condenas en casos penales de explotación sexual, la cual se corresponde con la fase reactiva de la política criminal, cabe



mencionar algunas de sus principales características observadas en las entrevistas: se desarrolla con ausencia de coordinación inter-organizacional; y, los actores asumen esta decisión sin contemplar otras alternativas, como si fuera la única dentro de su horizonte de posibilidades.

En este sentido, un fiscal del MPF Federal sostuvo que en las investigaciones penales existen decisiones concretas, como, por ejemplo, la no aplicación de criterios de oportunidad buscándose siempre condenas:

*No se aplican criterios de oportunidad en casos de trata o explotación sexual. Se buscan siempre condenas. Nosotros tratamos de que la política criminal sea en línea con las resoluciones del Procurador. Cuando no estamos de acuerdo, lo charlamos con PROTEX. Cuando vemos algo que no nos cierra en un caso, realizamos consultas, aunque no sean actores jerárquicos. Al respecto de quién coordina la persecución y la prevención, hay una intervención de las procuradurías con los fiscales de cámara. Esa intervención genera una especie de coordinación para alcanzar una política criminal uniforme. Es el camino al adversarial en la medida en que los fiscales no asuman ese rol investigativo, es difícil igual*

Por su parte, una fiscal de la misma organización mencionó que existe un problema de unidad de actuación dentro de la agencia que dificulta incluso llevar a cabo esa decisión y que ello podría resolverse con la implementación del sistema adversarial, ya que permite que sea la misma fiscalía la que investiga y la que sostiene el caso en juicio:

*Tampoco hay quien gestione la unidad de actuación del Ministerio Público Fiscal. Por ejemplo, o sea, la investigación con el fiscal de juicio. Vos investigas y el fiscal te pide la absolución. Y nosotros, los fiscales de instrucción, tenemos establecido que en estos casos se buscan siempre condenas. El sistema adversarial puede ayudar con estas cosas, aunque no resuelva todos los problemas de la política criminal*

En sintonía, una fiscal de la MPF Provincial, mencionó que tampoco desde allí postulan salidas alternativas:

*Si hay un explotador o explotadora, siempre se aspira a la condena, nunca una salida alternativa al proceso penal. Una vez una defensa nos hizo un planteo porque era una persona que había tenido una vida horrible, porque había sido explotada (...) La condenamos a menos tiempo (...) La última condena es del año 2019*

Aparece en algunas entrevistas, la referencia a que las resoluciones de la Procuración General de la Nación debieran ser decisiones rectoras de política criminal, aunque también los actores identifican diversos problemas como sus incumplimientos por agentes de la propia



organización y su falta de actualización. Nuevamente el sistema adversarial para la justicia federal se presenta como una demanda para mejorar las decisiones de política criminal y la asunción de funciones más claras y organizadas.

En esta iniciativa, los ministerios públicos fiscales aparecen como impulsores de la decisión, teniendo como norte la aplicación de sus propios recursos punitivos para alcanzar el objetivo pautado: la obtención de condenas. La información sobre la que apoyan su decisión no fue identificada, salvo por algunas referencias a las penas que establece el CP.

Con respecto a la tercera decisión vinculada a la campaña de prevención desarrollada dentro de escuelas desplegada por la Mesa Interinstitucional de Lucha contra la Trata, cabe decir que es una decisión que se insertaría dentro de la fase preventiva de la política criminal; que el proceso decisional se desarrolló dentro del ámbito sectorial de ese espacio de participación de actores; y, que la decisión fue impulsada a partir de una iniciativa individual de un integrante de la Mesa pero que siempre alcanzan acuerdos en base a que se apoyan en la corriente abolicionista.

Sobre esto, la funcionaria del MPF Federal a cargo de la coordinación de la mencionada Mesa, indicó que la campaña se desarrolla a demanda de las escuelas:

*Una persona propone una idea en la mesa y en general hay acuerdos en desplegarla, la Mesa tiene una posición abolicionista por lo que se alcanzan consensos (...) Cuando vamos a las escuelas alertamos sobre los mecanismos de captación de las redes de trata y tratamos de generar sensibilización sobre el tema a los estudiantes, porque las redes de captación se van actualizando. También hemos hecho un concurso artístico vinculado al eje de la trata, con propuestas de trabajos desde el arte plástico, la música, la literatura, hasta incluso spots radiales. Son las escuelas las que nos llaman para que despleguemos el concurso*

A su vez, esta misma funcionaria destacó que las decisiones que toma la Mesa muchas veces carecen de información de calidad que las respalde:

*No contamos con información estadística, ni información producida de otra índole. Tenemos acceso a los informes del Ministerio Público Federal, que son públicos, no tenemos otra información. Las acciones las llevamos a cabo nosotros desde la Mesa*

En esta misma línea, otra funcionaria del MPF Federal sostuvo que no hay información sobre el fenómeno criminal en la actualidad y que es un desafío pendiente construirla:

*Es difícil construir información dentro del Estado, no es una prioridad de la agenda política. Pero lo que no se mide no existe. Lo que no medís, es porque lo estas omitiendo. Lo invisibilizas. No se cuantifica el fenómeno. No tenemos información sobre el fenómeno: tenemos que construir de donde vienen las víctimas, por ejemplo”*

Esta iniciativa es impulsada desde la señalada Mesa, en la cual interactúan diversos actores vinculados a la política criminal. Sin embargo, cabe reflexionar aquí si una iniciativa de este estilo puede considerarse como parte de la fase preventiva de la política criminal cuando se desarrolla por fuera de los márgenes de un plan de intervención estratégico sobre un problema público criminal en particular o si, por el contrario, obedece a otro tipo de política pública.

### **b.ii.iii. El nivel decisonal micro: investigaciones penales sin política criminal**

Las decisiones micro político-criminales implican acciones operativas que pueden estar inscritas o no en una política. En este marco, las tres decisiones en materia de política criminal identificadas dentro del nivel meso como el policiamiento municipal; la búsqueda de condenas por parte de las agencias de persecución penal; y, la campaña preventiva llevada a cabo por la Mesa Interinstitucional de Lucha contra la Trata, conllevaran siempre decisiones operativas. En esta línea, la principal decisión operativa que puede identificarse en las entrevistas, por su relevancia punitiva en el marco de la política criminal, es la investigación penal de casos, la cual está relacionada con la iniciativa sectorial de búsqueda de condenas por parte de las agencias de persecución penal.

En función de lo mencionado por los actores entrevistados con respecto a las investigaciones penales de casos, es posible observar que: (i) se inician únicamente por denuncias: (ii) no hay proactividad investigativa de los ministerios públicos fiscales; y, (iii) no están planificadas, ni inscritas en el conocimiento de las regularidades del problema público de la explotación sexual.

Sin embargo, a pesar de que la investigación penal no se encuentra vinculada a una planificación macro entre los actores, la ejecución misma de las tareas que implica el desarrollo y avance de una investigación penal, trae consigo la necesidad de interacciones entre algunos actores vinculados a la investigación de casos. Entonces, la discrecionalidad decisonal que se observa en el nivel micro-político criminal es, a su vez, acompañada de un mayor nivel de

interacciones entre actores, los cuales generan mecanismos de colaboración donde se ponen recursos en común (Dente y Subirats, 2014:192) a los fines de impulsar investigaciones para alcanzar condenas. Por ejemplo, una fiscalía del MPF Federal mencionó:

*Hoy investigamos únicamente lo que se denuncia o nos trae la policía. Ahí decidimos si se investiga o no, en función de si hay delito. Tomamos decisiones en las investigaciones, pero no decidimos qué investigar. No hay dirección del Ministerio Público Fiscal hacia donde apuntar con los recursos. Tenemos sí, buenas articulaciones con actores sociales, hospitales, ATAJO. Muchos casos vienen de esos lados y permiten sortear lo que te trae la denuncia. Con las policías trabajamos bien, pero depende de cada quien que fuerza elige para trabajar (...) Por ponerte un ejemplo, ayer se hizo una reunión con el Comité Ejecutivo de Trata, entre diversos actores que tengan que ver con el abordaje de la explotación sexual, que componen la distrital electoral, lo cual está bueno porque te permite articular para casos concretos, pero también ese mismo día, una hora antes, se debatía la ordenanza para regular el trabajo sexual y su policiamiento en la vía pública, es decir, cada quien hace lo que quiere*

Surgen de esta entrevista, al igual que en otros apartados de este trabajo, algunos aspectos relevantes para destacar sobre las investigaciones penales. En primer lugar, que la investigación penal se encuentra completamente desvinculada del policiamiento y de las detenciones dispuestas por el Municipio para el control del trabajo sexual. Esto es, el Municipio destina la aplicación de recursos punitivos sobre un fenómeno que las agencias de persecución penal no consideran que debe ser perseguido penalmente pero tampoco regulado como un trabajo. En segundo lugar, no existe un cuerpo de investigaciones al cual las agencias de persecución penal puedan recurrir en particular para este tipo de investigaciones, sino que la elección de las agencias de investigación depende de la discrecionalidad de cada fiscalía. Sobre este último punto, un fiscal del MPF Federal indicó:

*Solemos trabajar con fuerzas federales, la Policía Federal o la Prefectura. Pero bueno, después tenés a la policía provincial que tiene algunos recursos mejores en términos de informática. Pero también depende mucho de la división y quien está a cargo, entonces, a veces vas rotando en función de eso, a veces es un problema*

Por su parte el actor entrevistado del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, sostuvo que su vínculo permanente es con las fiscalías y coincide con que el modo en que se inician los casos es a partir de denuncias:

*Yo les doy conocimiento a ellos de un hecho, y ellos me dicen a mí lo que debo mirar para determinar si hay delito. La fiscalía es la que me ordena a mí. Yo dependo de ellos en la investigación. Los casos que recibimos son por denuncias por diversas vías, sea al 911 o las que recibe el propio Ministerio Público.*

Sobre esta acción reactiva es posible reflexionar que es impulsada por los ministerios públicos fiscales por tener a su cargo la investigación, ya sea por delegación en la jurisdicción federal o porque poseen un sistema acusatorio como en la jurisdicción provincial. Surge también que la única información que respalda el impulso de la investigación penal es la denuncia y que la interacción más marcada se da entre las agencias de persecución penal y las policiales de investigación, de manera colaborativa.



Universidad de  
**San Andrés**

## Capítulo V. Principales hallazgos

***La política criminal como política pública no existe.*** Para poder sostener la existencia de la política criminal como política pública, tal como fue aquí definida, es preciso identificar: (i) el problema público criminal que es objeto de intervención; (ii) el conjunto de decisiones y acciones que, en el marco de una unidad de sentido, procuren abordarlo; y (iii) la articulación de distintos actores que gestionen recursos punitivos y no punitivos orientados a un mismo fin. Esto no se observa en el caso estudiado sobre la explotación sexual en Mar del Plata. Asimismo, podría inferirse que esta ausencia de política criminal, en tanto política pública, podría ser extensiva a otros problemas públicos criminales y a otros ámbitos jurisdiccionales. No sería esperable que los actores que gestionan el poder punitivo a la hora de abordar otros problemas públicos, lo hagan de manera diferente a la observada en el caso estudiado conforme a las informaciones obtenidas.

***Si no existe política criminal ¿qué existe entonces? Lo que se observa es poder punitivo ejercido sin planificación y de manera sectorial.*** En el caso estudiado fue posible observar que casi la totalidad de las decisiones se reducen a la aplicación de la violencia estatal, a través del impulso de investigaciones penales desarrolladas por los ministerios públicos fiscales y del policiamiento y las detenciones a iniciativa del Municipio. Todo ello, sin definiciones consolidadas sobre el problema público criminal a intervenir y sin articulación entre los actores y sus iniciativas. Es decir, no se elabora una política criminal sobre la construcción de un problema, sino que todo queda reducido al poder punitivo en torno a casos o situaciones particulares.

***Los actores que deberían intervenir en la política criminal no poseen acuerdos mínimos en torno al concepto de política criminal.*** No hubo coincidencias sobre qué entender por política criminal. El denominador común se circunscribió a una tesis amplia de política criminal que implica la aplicación de recursos punitivos y no punitivos para abordar la criminalidad.

***No hay acuerdo sobre quiénes son los actores de la política criminal.*** Las respuestas abarcaron, de forma no coincidente, un múltiple y amplio abanico de posibles actores estatales y no estatales. Se llegó a mencionar desde personal de la mesa de entradas de una fiscalía hasta los ministerios de salud. No obstante, es importante destacar el patrón común en cuanto a la

identificación de los principales actores a partir de su sobrerrepresentación en las respuestas: los ministerios públicos fiscales, los ministerios de justicia y el Poder Judicial.

***El Municipio es un actor relevante para la política criminal, pero no es identificado como tal.*** El Municipio no ha sido señalado como un actor que intervenga en los procesos decisionales de la política criminal en las entrevistas. Sin embargo, ha tomado iniciativas en un doble sentido. Por un lado, estableció mediante ordenanzas en qué lugares y horarios se encuentra permitido el ejercicio del trabajo sexual, fenómeno inserto dentro del mercado del sexo. Por otro lado, orientó el policiamiento y las detenciones en función de dichas regulaciones, en principio, acordando directamente con la policía provincial y sin una discusión a nivel político con sus autoridades, las cuales no fueron señaladas como intervinientes en el proceso decisional. Esto último, pone en evidencia la falta de intervención de las autoridades políticas provinciales en las decisiones que gestionan poder punitivo en el territorio. La marcada participación del actor local en la gestión de poder punitivo motiva la reflexión acerca de su relevancia en la política criminal y la necesidad de que sea incluido en sus procesos decisionales. De esta forma, no es posible pensar la política criminal sin pensar en el rol del municipio.

***Hay actores relevantes que son excluidos de los procesos decisionales de la política criminal: el colectivo de personas trabajadoras sexuales.*** En estos procesos decisionales es importante incorporar a todos aquellos actores que ofrezcan información relevante para la comprensión del problema a intervenir. En este caso, el colectivo mencionado no ha sido consultado, ni tampoco participado de procesos decisionales sobre el mercado del sexo que las afectan de manera directa. En el caso estudiado, solo se han observado participaciones formales de las personas trabajadoras sexuales y, a su vez, esa participación ha tenido el rechazo de algunos actores que apoyan las corrientes neo-abolicionista y abolicionista. Esto permite sostener que se toman decisiones relativas al poder punitivo del Estado, sin tener en consideración a la red de actores vinculada a los problemas públicos que son objeto de intervención y que podrían aportar información para contribuir a la delimitación del problema.

***No hay un actor que dirija la política criminal, pero hay tres tesis sobre quién debería hacerlo: la tesis jurisdiccional, la tesis ejecutiva y la tesis de coordinación.*** Los actores entrevistados no lograron identificar un actor que dirija la política criminal. Sin embargo, al momento de ser consultados sobre quién debería hacerlo se observaron tres posiciones: (i) la tesis jurisdiccional (Ministerio Público Fiscal a nivel nacional y ministerios de justicia a

nivel provincial); (ii) la tesis ejecutiva (ministerios de justicia a nivel nacional y provincial); y, (iii) la tesis de coordinación (coordinada entre ministerios públicos fiscales y ministerios de justicia). De esta forma, es posible sostener que hay tres tesis prescriptivas/normativas frente a una situación fáctica de hecho: la acefalía de la política criminal. Cabe mencionar que esta situación de acefalía de la política criminal fue señalada por los actores entrevistados como una característica general de la política criminal en Argentina y no en relación exclusiva a la jurisdicción de Mar del Plata y a la explotación sexual. La acefalía genera tres grandes consecuencias: (i) déficit de decisiones vinculadas a planes estratégicos de intervención focalizados en el problema público criminal; (ii) reducidas interacciones y coordinaciones entre los actores; y (iii) habilitación de espacios de discrecionalidad en los niveles decisionales inferiores.

***Política criminal sin planes de intervención estratégica.*** Las decisiones a nivel macro-político criminal pueden ser entendidas como aquellas políticas desarrolladas a partir de planes estratégicos de intervención, es decir, que tengan una visión holística sobre un problema público criminal y que impliquen la articulación de distintos actores y recursos para resolverlo. Este tipo de decisión no fue identificada en el caso de estudio.

***Política criminal con baja interacción y coordinación entre actores.*** La principal variable explicativa sobre esta limitada interacción y coordinación entre los actores es la acefalía de la política criminal, ya que no hay un actor que dirija los roles, las funciones y las acciones de los actores involucrados. Asimismo, en el caso de estudio, se identifican variables intervinientes que también dificultan la interacción y coordinación, tales como: (i) lo político-partidario; (ii) la corriente apoyada en torno a la prostitución dentro del mercado del sexo; y, (iii) la falta de institucionalidad de las decisiones las cuales quedan sujetas a la voluntad de los actores circunstancialmente intervinientes.

***Iniciativas sectoriales con alta discrecionalidad.*** Las decisiones a nivel meso-político criminal pueden ser entendidas como políticas desarrolladas sectorialmente las cuales pueden estar inscritas o no en un plan estratégico. Dado que en el caso en estudio no se observaron decisiones vinculadas a planes estratégicos solo se identificaron, en este nivel, iniciativas sectoriales caracterizadas por la discrecionalidad y la falta de información o diagnósticos elaborados como respaldo. En este sentido, se observaron tres iniciativas sectoriales, a saber: el policiamiento sobre el trabajo sexual callejero impulsado por el Municipio; la búsqueda de condenas en casos penales por parte de los ministerios públicos fiscales; y, la concientización sobre la prevención



de la trata de personas con fines de explotación sexual en escuelas, impulsada por la Mesa Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas.

***La investigación penal de casos como sustitución de la política criminal como política pública.*** La investigación penal de casos se inscribe en las decisiones del nivel micro-político criminal, entendidas como aquellas que determinan acciones operativas en particular, enmarcadas o no en una política. Las investigaciones penales en torno a los casos de explotación sexual -en sus diversas modalidades- han sido las principales expresiones de política criminal identificadas por los actores entrevistados. Esto a pesar de que dichos actores adhieran conceptualmente a una tesis amplia de la política criminal, es decir, la que implica la utilización de recursos punitivos y no punitivos. Así, frente a discursos amplios, se observa una práctica reducida, casi de manera exclusiva, a su fase reactiva y a una conceptualización jurídica del fenómeno -basada en los tipos penales- y a la preminencia del caso judicial, como asunto a resolver. En otras palabras, desde la teoría hay tres fases (la reactiva, la preventiva y la disuasiva) pero la única que se aplica en los hechos, conforme a las entrevistas, es la reactiva, la cual gestiona recursos punitivos.

***La denuncia como sustitutiva de la construcción de un problema público.*** Los actores han identificado que el modo de inicio de sus investigaciones penales es únicamente a partir de la recepción de denuncias provenientes de la ciudadanía. Esto implica que las agencias de persecución penal parten de una lógica pasiva salvo frente a un estímulo externo. Esto se contrapone a un modelo de persecución penal proactivo el cual se caracteriza por el impulso de investigaciones penales estratégicas sobre la base de construcciones de problemas públicos criminales. En definitiva, podemos concluir, que la aplicación de una de las herramientas más violentas del Estado, no se sustenta en información sistematizada y confiable a los fines de identificar las manifestaciones y las regularidades de los problemas criminales.

***La paradoja de las decisiones de política criminal sin política criminal.*** La primera característica de las decisiones, en el caso estudiado, es que se toman sin una unidad de sentido que las contenga y les dé una coherencia general orientada a objetivos comunes. Por ejemplo, a la pregunta sobre qué objetivos se fijan anualmente en torno a la explotación sexual una persona entrevistada respondió: “¿Qué objetivos?”. En definitiva, a la hora de caracterizar los procesos decisionales de política criminal cabe destacar que se observaron los siguientes puntos: (i) se desarrollan sin un actor que los dirija, siendo procesos acéfalos; (ii) no existe un plan estratégico que los contenga; (iii) no hay articulación ni coordinación entre los actores,

lo que deriva en decisiones sectoriales y con fuertes componentes de discrecionalidad; (iv) no se cuenta con información sobre el problema público; (v) la génesis está en la demanda ciudadana a partir de las denuncias o reclamos, demostrando una connotación pasiva; y, (iv) tienen una gran importancia las cosmovisiones político-ideológicas, en este caso, en torno a la prostitución dentro del mercado del sexo. Recuperando la literatura sobre los modelos decisionales que se debaten sobre el conocimiento o la política, como formas de dotar de racionalidad a las decisiones, en el caso de estudio, se observa la preminencia de una triple legitimidad. En primer lugar, la legitimidad política en torno a dar respuesta a una demanda social. Esto es, por ejemplo, el Municipio atendiendo a quien considera su electorado, interviniendo sobre el trabajo sexual. En segundo lugar, la legitimidad jurídico-política que adquirió la explotación sexual en función de los mandatos internacionales en torno a la trata de personas. En este caso, las investigaciones penales sobre casos de explotación sexual se ven como acciones positivas, tanto a nivel social, como dentro del aparato estatal. En tercer lugar, la legitimidad en torno valores, a partir de la reafirmación de un conjunto de principios en contra de la prostitución como trabajo que se consideran compartidos, lo cual se observa en los actores justificando sus decisiones, en mayor o menor medida, en base al abolicionismo y al neo-abolicionismo.

***El desborde del poder punitivo avanzando sobre asuntos no criminales.*** En el caso estudiado se observa que, más allá de las investigaciones penales, existe el policiamiento sobre fenómenos que no son ilegales como lo es el trabajo sexual. El mercado del sexo dentro del territorio presenta la particularidad de estar hiper-regulado normativamente, sin embargo, el poder punitivo se aplica no solo sobre sus manifestaciones ilícitas (explotación sexual) sino también sobre sus manifestaciones lícitas (trabajo sexual). En este marco, el trabajo sexual en la vía pública no ha sido identificado como un asunto vinculado a la explotación sexual a pesar de que se ha orientado el policiamiento y las detenciones sobre éste. Asimismo, el desborde de del poder punitivo se observa en otras acciones vinculadas al control policial sobre el trabajo sexual, las cuales se vinculan con violencias físicas, sexuales y económicas en contra de las personas trabajadoras sexuales.

***Sistema de justicia adversarial como condición necesaria para una política criminal democrática.*** La implementación del sistema adversarial es una propuesta recurrente entre los/as entrevistados/as para ordenar la política criminal. En este sentido, los actores señalaron en diversas oportunidades que resulta necesaria su implementación para poder establecer

recursos, roles y funciones más claras entre los actores vinculados al poder punitivo, como así una visión estratégica. De esta forma, la importancia del sistema adversarial para la política criminal radica en que delega las investigaciones penales en los ministerios públicos fiscales, lo que promueve la existencia de una agencia a cargo de la persecución penal con unidad de actuación; regula herramientas modernas de investigación que contribuyen a abordar estratégicamente los fenómenos criminales (por ejemplo, las investigaciones genéricas); fomenta la profesionalización y la especialización en torno a problemas públicos criminales en particular (por ejemplo, con la creación de fiscalías especializadas y unidades de apoyo temático); y, contribuye a un diseño organizacional que le da anclaje territorial a la política criminal a partir de su descentralización (por ejemplo, mediante las figuras de las fiscalías de distrito). Por estos motivos, el sistema adversarial se presenta como una condición necesaria, aunque no suficiente, para empezar a pensar a la política criminal desde una perspectiva de políticas públicas.



Universidad de  
**San Andrés**

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (1992) “*Estudio introductorio*” en *El estudio de las políticas públicas*. Aguilar Villanueva, Luis (compilador). Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F, México.
- Agustín, Laura (2005) “*Trabajar en la industria del sexo y otros tópicos migratorios*”. Donosti. Tercera Prensa. San Sebastián, España.
- Allison, Graham (1991) “*Modelos Conceptuales y la crisis de los misiles cubanos*”. Publicado en *La hechura de las políticas*. Colección Antologías de Política Pública. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Anderson, James
  - (1975) “*Public Policy Making*”. Holt, Rinehart and Winston. New York.
  - (2003) “*Public policymaking: An introduction*”. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Araya-Moreno Javiera (2021) “*¿Dónde está la política criminal? ¿Cómo estudiarla? Derecho penal y vida cotidiana en estudios sociojurídicos anglosajones*”. Revista Estudios Socio-Jurídicos, 23(2), 101-129.
- Baratta, Alessandro
  - (1997) “*Política criminal: entre la política de seguridad y la política social*” en Elías Carranza, Delitos y seguridad de los habitantes. Siglo XXI-ILANUD, México.
  - (2004) “*Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico penal*”. Buenos Aires. Siglo XXI Editores. Argentina.
- Barrera, María Dilia Miele; Tonon, Graciela; y Alvarado Salgado, Sara Victoria (2012) “*Investigación cualitativa: el análisis temático para el tratamiento de la información desde el enfoque de la fenomenología social*”. Publicado en Universitas Humanística. Versión impresa ISSN 0120-4807, univ.humanist. Nro.74 Bogotá.
- Barton, Adrian y Johns, Nick (2013) “*The Policy-Making Process in the Criminal Justice System*”. Routledge. Nueva York.
- Becerra Muñoz, José
  - (2013) “*La toma de decisiones legislativas penales*”. Publicado en la Revista Española de Derecho Constitucional. ISSN: 0211-5743, núm. 99, septiembre-diciembre, págs. 125-158.
  - (2013) “*La toma de decisiones en política criminal. Bases para un análisis multidisciplinar*”. Editorial Tirant lo Blanch. Valencia.
- Benito Sánchez, Demelsa (2020) “*Evidencia empírica y populismo punitivo. El diseño de la política criminal*”. Bosh Editor. España.
- Bernstein, Elizabeth (1999) “*What’s Wrong with Prostitution? What’s Right with Sex Work? Comparing Markets in Female Sexual Labor*”. Hastings Women’s Law Journal 10.
- Berroa, Miriam; Gijón, Mónica; y, Zapata, Diana (2010) “*Prostitución y espacio público: una aproximación desde la intervención*”. Comunicación presentada en el I Seminario de Juventud y Sociedad., Facultad de Educación y Psicología, Universidad de Girona.

- Binder, Alberto Martín
  - (2010) *“Política de seguridad y control de la criminalidad”*. Editorial Ad Hoc. Buenos Aires, Argentina.
  - (2010) *“La política criminal en el marco de las políticas públicas bases para el análisis político criminal”*. Revista Estudios de la Justicia, Universidad de Chile.
  - (2011) *“Análisis Político Criminal”* Editorial Ad Hoc. Buenos Aires.
  - (2012) *“Introducción al derecho procesal penal”*. Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal (INDEPAC) A.C. División Editorial. México.
  - (2012) *“La implementación de la nueva justicia penal adversarial”*. Editorial Ad Hoc. Buenos Aires, Argentina.
  - (2013) *“Derecho procesal penal. Tomo I. Hermenéutica del proceso penal”*. Editorial Ad Hoc. Buenos Aires, Argentina.
  - (2013) *“De la macro a la micro política criminal: mediaciones teóricas de la acción penal y la pretensión procesal penal”*. Recuperado en: <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/29alberto-m-binder.pdf>
  - (2014) *“Derecho procesal penal. Tomo II. Dimensión político-criminal del proceso penal. Eficacia del poder punitivo”*. Editorial Ad Hoc. Buenos Aires, Argentina.
  - (2014) *“Etapas del desarrollo organizacional del Ministerio Público”*. Publicado en Ponencias del Seminario Internacional Desafíos actuales y futuros de la persecución penal y de la atención a víctimas y testigos en Chile. Seminario organizado por la Fiscalía de Chile, 26 y 27 de noviembre del 2013. Edición División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión Fiscalía Nacional. Primera Edición, Diciembre 2014 Santiago, Chile.
  - (2016) *“Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto”*. Publicado en *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. Publicación de ILSED, BID y ROLVYD.
  - (2019) *“La comprensión de la justicia penal como espacio político. Notas para un avance en la crítica al funcionamiento de la justicia penal”*. Publicado en *Perspectiva multidimensional del conflicto penal: de la política criminal a la concreción normativa "la línea invisible"*. Libro homenaje a la profesora Dra. María Acale Sánchez. Coord. por Arnel Medina Cuenca. ISBN 978-959-7219-57-6. Págs. 1-18. Cuba.
  - (2021) *“Hablemos de eficacia. Cinco ideas simples sobre la política criminal”*. Publicado en Revista At/pica de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires.
- Bobbio, Luigi (1996) *“La democrazia non abita a Gordio”*. Milán, Franco Angeli.
- Boza Moreno, Elena (2017) *“Sobre la prostitución. Un análisis desde la Política Criminal y la necesidad de su legalización”*. Tesis doctoral. Universidad Pablo de Olavide Sevilla.
- Braun, Virginia. y Clarke, Victoria (2006) *“Using thematic analysis in psychology”*. Qualitative Research in Psychology, 3 (2), 77-101.

- Cohen, Michel; March, James; y Olsen, Johan (1972) *“El bote de basura como modelo de elección organizacional”*. Traducción al español de Gerardo Romo Morales y Carlos Quintero Castellanos. Revista Gestión y Política Pública. Volumen XX . Número 2 . II Semestre de 2011. PP. 247-290.
- Collantes, Graciela (2021) *“Nuestros cuerpos no se reglamentan. Relatos de organización y lucha desde la prostitución”*. Editorial Marat. Buenos Aires.
- Coppa, Lucia Inés
  - (2019) *“Enfoques analíticos en torno al comercio sexual de las mujeres: coordinadas contemporáneas e indagaciones en perspectiva histórica”*. Publicado en Revista Ciencias Sociales 163: 131-148 / 2019 (I) ISSN: 0482-5276.
  - (2019) *“Comercio sexual y Derecho: Notas para el enfoque cultural de legislación en perspectiva histórica” Sexual commerce and Law: Notes for a cultural study of a legislative process in a historical perspective*. Publicado en Rev. Direito Práx., Rio de Janeiro, Vol. 10, N. 02, 2019, p. 1092-1117.
- Criado, Enrique Martín (1998) *“Los decires y los haceres”*. Papers, Revista de Sociología, vol. 56. Pág. 57-71.  
Recuperado en: <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n56/02102862n56p57.pdf>
- Cunial, Santiago (2015) *“El uso de drogas ilegales como asunto de política pública en Argentina”*. Publicado en la Biblioteca Digital de la Universidad Torcuato Di Tella.
- Dahl, Robert (1961) *“Who governs? Democracy and power in an American city”*. New Haven, Yale University Press.
- Daich, Deborah
  - (2012) *“¿Abolicionismo o reglamentarismo? Aportes de la antropología feminista para el debate local sobre la prostitución”*. Publicado en RUNA, Archivo Para Las Ciencias Del Hombre, 33(1), 71-84.
  - y Varela, Cecilia (2014) *“Entre el combate a la trata y la criminalización del trabajo sexual: las formas de gobierno de la prostitución”*. Publicado en Revista Delito y Sociedad, número 23.
  - y Sirimarcó Mariana (2014) *“Policías y prostitutas: el control territorial en clave de género”*. Publicado en Antropología y Ciencias Sociales, editorial Colegio de Graduados en Antropología de la República Argentina. ISSN 0327-6627.
  - (2018) *“Aportes de la antropología feminista para el debate local sobre la prostitución”*. Publicado en Runa vol.39 no.1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, jul. 2018
- Darouiche, Cristian; Martynowskyj, Estefanía; Pérez, Inés; Rustoyburu, Cecilia; y, Torricella, Andrea (2022) *“Informe preliminar: Consecuencias de la zona roja en Mar del Plata sobre las trabajadoras sexuales”*. Grupo de Estudios sobre Familia, Género y Subjetividades, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- De Bondt, Wendy (2013) *“Evidence Based EU Criminal Policy Making: In Search of Matching Data”*. ISSN: 0928-1371. EISSN: 1572-9869. DOI: 10.1007/s10610-013-9209-.



- DeLeon, Peter (1997) “Una revisión del proceso de las políticas de Lasswell a Sabatier”. Publicado en *Gestión y política pública*, ISSN-e 1405-1079, Vol. 6, N° 1, 1997, págs. 5-17.
- Delmas-Marty, Mireille (1986) “*Modelos actuales de política criminal. Centro de publicaciones*”. Secretaría General Técnica. Ministerio de Justicia. Madrid.
- de Miguel Álvarez, Ana (2012) “*La prostitución de mujeres, una escuela de desigualdad humana*”. Publicado en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*. ISSN 1699-1524 Núm. 19/1er Semestre 2012. Páginas 49 - 74.
- Denscombe, Martyn (1999) “*The Good Research Guide for small-scale social research Project*”. Buckingham: Editorial de la Open University Press.
- Dente, Bruno y Subirats, Joan (2014) “*Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*”. Editorial Planeta. Barcelona, España.
- Despentès, Virginie (2018) “*Teoría King Kong*”. Literatura Random House. Buenos Aires, Argentina.
- Dewey, Matías (2015) “*El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*”. Ediciones Katz. Buenos Aires.
- Díez Ripollés, José Luis
  - (2011) “*La dimensión inclusión/exclusión social como guía de la política criminal comparada*”. Publicado en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, ISSN 1695-0194, Málaga.
  - (2018) “*El papel epistémico de la política criminal en las ciencias penales: la contribución de v. Liszt*”. Publicado en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. ISSN 1695-0194.
  - (2021) “*La política criminal en las ciencias penales: un análisis crítico de la contribución de Roxin*”. Publicado en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. ISSN 1695-0194.
- Di Virgilio, María Mercedes (2008) “*DOCUMENTO DE CÁTEDRA 54. El proceso de análisis en la investigación cualitativa: fases y herramientas para su desarrollo*”. Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Carrera de Sociología.
- Downs, Anthony (1975) “*Teoría económica de la Democracia*”, Madrid, Aguilar.
- Dye, Thomas (2013) “*Understanding Public Policy*”. 14th ed. Pearson Education, Inc.
- Estévez, Alejandro y Susana Esper (2009) “*Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas*”, en *Revista del Instituto*, N° 5, Buenos Aires. Instituto de la AFIP.
- Fischer, Frank (2003) “*Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*”. Oxford: Oxford University Press.
- Flick, Uwe (2004) “*Introducción a la investigación cualitativa*”. Morata, Madrid.
- Folador Strano, Rafael (2021) “*Política criminal e política pública*”(Tese (Doutorado). *Universidade de São Paulo, São Paulo*.
- Freiberg, Arie y Carson, Wesley (2010) “*The Limits to Evidence-Based Policy: Evidence, Emotion and Criminal Justice*”. Publicado en *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 69, no. 2, pp. 152–164.



- Freixas, Anna y Juliano, Dolores (2008) *“Un sector susceptible de doble marginación: mujeres mayores que ejercen o han ejercido la prostitución”*. Publicado en Anuario de Psicología, vol. 39, nº 1, 93-100, Facultat de Psicologia Universitat de Barcelona.
- Galvani, Mariana (2016) *“Como se construye un policía. La federal desde adentro”*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.
- Gálvez Puebla, Iracema y De la Guardia Oriol, María Carla (2016) *“La Política Criminal y sus campos de actuación. La experiencia cubana”*. Rev. Fac. Der. no.41 Montevideo dic. 2016. ISSN 2301-0665.
- Garland, David (2001) *“La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea”*. Editorial Gedisa S.A. Barcelona.
- Garson, David (1992) *“De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso”*. Traducido y publicado en *El estudio de las políticas públicas*. México D.F, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa. Aguilar Villanueva, estudio introductorio y edición.
- George, Alexander y Andrew, Bennett (2005). *“Case Studies and Theory Development in the Social Sciences”*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, John (2007) *“Case Study Research. Principles and Practices”*. Cambridge University Press. New York.
- Gimeno, Beatriz (2012) *“La prostitución. Aportaciones para un debate abierto”*. Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- González Guarda, Claudio (2017) *“La política criminal aplicada (PCA): La deriva de la política criminal hacia la política pública”*. Publicado en Nuevo foro penal, 88. Universidad EAFIT.
- Gusfield, Joseph (2014) *“La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado y la sociedad inocente”*. Editorial Siglo XXI. Buenos Aires.
- Hall, Peter (1982) *“Great Planning Disasters”*. University College London. ISBN: 9780520046078.
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)
  - (2013) *“Qué hicimos con la trata? Un recorrido por las principales políticas públicas de trata sexual en Argentina”*. Buenos Aires. Argentina.
  - (2020) *“La trata sexual en Argentina a 10 años de la ley: ¿Qué investigó la Justicia? Buenos Aires. ISBN 978-987-28815-8-0.*
- Jaime, Fernando; Dufour Gustavo; Alessandro Martín; y, Amaya Paula (2013) *“Introducción al análisis de políticas públicas”*. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Florencio Varela. Buenos Aires.
- Jeffreys, Sheila (2011) *“La industria de la vagina. La economía política de la comercialización global del sexo”*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Jones, Charles (1970) *“An introduction to the study of public policy”*, Ed. Duxbury Press, USA.
- Kessler, Gabriel (2010) *“Sociología del delito amateur”*. Editorial Paidós. Ciudad de Buenos Aires. Páginas: 296. ISBN: 978-950-12-4525-7.
- Kraus, Ingeborg (2020) *“El modelo nórdico de prostitución: un cambio de perspectiva para proteger la dignidad humana”*.

Recuperado en: <https://frontabolucionistapv.blogspot.com/2020/09/modelo-nordico-abolicionista-de-la.html>.

- Larrauri, Elena (2000) *“La herencia de la criminología crítica”*. Editorial Siglo XXI. España.
- Lasswell, Harold
  - (1953) *“The decision process”* en: Polsby, Nelson; Dentler, Robert y Paul Smith [eds.], *Politics and social life: An introduction to political behavior*, Ed. Houghton Mibblin Company, USA.
  - (1992) *“La orientación hacia las políticas”*. Traducido y publicado en *El estudio de las políticas públicas*. México D.F, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa. Aguilar Villanueva, estudio introductorio y edición.
  - (1992) *“La concepción emergente de las ciencias políticas”*. Traducido y publicado en *El estudio de las políticas públicas*, Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición). Colección Antologías de Política Pública. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F, México.
- Lindblom, Charles
  - (1959) *“The science of muddling throug”*. *Public Administration Review*, 19, pp. 78-88 (trad. cast. en Aguilar, 1992, pp. 201-225).
  - (1979) *“Still muddling, not yet through”*. *Public Administration Review*, 39, pp. 517-52.
  - (1991) *“El proceso de elaboración de políticas públicas. Ministerio para las administraciones públicas”*. Traducción de Eduardo Zapico Goñi. Editorial MAP. España.
- Lodola, Germán (2009) *“Vicios y Virtudes del Estudio de Caso en Política Comparada”*. Publicado en *Boletín Política Comparada*. Volumen 2. Número 1: 6-24. ISSN 1851-8192.
- Lowi, Theodore (1972) *“Four Systems of Policy, Politics, and Choice”*. *Public Administration Review*, Jul. - Aug., 1972, Vol. 32, No. 4 (Jul. - Aug., 1972), pp. 298-310.
- Mackinnon, Catharine
  - (1989) *“Sexuality, Pornography, and Method: “Pleasure under Patriarchy”*. ISSN: 0014-1704, 1539-297X. *Ethics*. Vol.99 (2), p.314-346. The University of Chicago Press.
  - (2010) *“Trata, Prostitución y Desigualdad”*. Conferencia publicada en *Discriminación y género. Las formas de la violencia*. Ministerio Público de la Defensa. Defensoría General de la Nación.
- Maier, Julio B. J. (1996) *“Derecho procesal penal. Fundamentos. Tomo I”*. Editores del Puerto. Buenos Aires, Argentina.
- Majic, Samantha (2015) *“I’m Just a Woman. But I’ve Never Been a Victim: Re-conceptualizing Prostitution Policy through Individual Narratives”*. *Journal of Women, Politics & Policy*, 36:365–387. Taylor & Francis Group, LLC.
- Martínez Nogueira, Roberto (2009) *“La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: aspectos conceptuales y experiencias”*. En Jefatura de Gabinete de Ministros,

Presidencia de la Nación, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 13-46). CABA, Argentina, Proyecto de Modernización del Estado.

- Martynowsky, Estefanía (2019) “*Estoy acusada de víctima de trata: tensiones en el diálogo entre verdades jurídicas y sociales en el despliegue de políticas anti-trata*”. Publicado en Revista Sudamérica ISSN 2314-1174, N° 11, Diciembre 2019, pp. 68-97.
- Maqueda Abreu, María Luisa (2017) “*La prostitución: el “pecado” de las mujeres. Prostitution: the “Sin” of Women*”. Publicado en Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. Número 35 (2017) ISSN: 1138-9877 | DOI 10.7203/CEFD.35.9791
- Maxwell, Joseph (1996) “*Qualitative Research Design. An Interactive Approach*”. SAGE Publications. International Educational and Professional Publisher Thousand Oaks London.
- Meo, Analía
  - y Navarro, Alejandra (2009) “*Enseñando a hacer entrevistas en investigación cualitativa: entre el oficio, la profesión y el arte*”. EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales, (17), 123-140.
  - (2010) “*Reflexividad e investigación social. Herramientas para su análisis y su práctica en el caso de la sociología cualitativa argentina*”. Praxis Sociológica, (14), 83-100.
- Moira, Amara (2022) “*Y si yo fuera puta*”. Editorial Mandacarú. Buenos Aires, Argentina.
- Morcillo, Santiago
  - (2014) “*Como un trabajo: Tensiones entre sentidos de lo laboral y la sexualidad en mujeres que hacen sexo comercial en Argentina*”. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Medicina Social. Centro Latinoamericano de Sexualidad y Derechos Humanos; Sexualidad, Salud y Sociedad; 18; 12-2014; 12-40.
  - (2016) “*El debate feminista sobre la prostitución. ¿Una polarización poco fecunda?*”. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.
  - y De Stéfano Barbero, Matías y Martynowsky, Estefanía (2020) “*Negros, mafiosos y ortibas: Masculinidades y proxenetas en los relatos de varones que pagan por sexo en Argentina*”. Publicado en Cuestiones de Sociología, 23, e102. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. ISSN 2346-8904.
- Muñoz Tejada, Juan Andrés (2011) “*La política criminal: creencias, discursos, prácticas... saber y poder.*” Publicado en Revista Nuevo Foro Penal Vol. 7, No. 76, enero-junio 2011, pp. 128-149, Universidad EAFIT, Medellín. ISSN 0120-8179.
- Nakamura, Robert (1987) “*The textbook policy process and implementation research*”. Policy Studies review, 7: 142–154.
- Nicora, Guillermo (2016) “*Transformación de juzgados de faltas en juzgados de pequeñas causas. Un proyecto para la ciudad de Mar del Plata, Argentina*”. Publicado en Revista Sistemas Judiciales -Año 16, nro. 20- del Centro de Estudios de Justicia de

las Américas (CEJA) y del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Santiago de Chile, Chile.

- Nussbaum, Martha (1999) *“Sex and social justice”*. Oxford University Press, New York.
- Orellano Georgina (2022) *“Putá Feminista. Historias de una trabajadora sexual”*. Editorial Sudamericana. Ciudad de Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1981) *“Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”*. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO No 4.
- Parsons, Wayne (2007) *“Políticas Públicas Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas”*. Flacso México. Traducción de Atenea Acevedo Aguilar. Miño y Dávila. Argentina.
- Pheterson, Gail (1990) *“The Category “Prostitute” in Scientific Inquiry”*. The Journal of Sex Research. Vol. 27, nro. 3. Feminist Perspectives on Sexuality. Part 2, pp. 397-407.
- Piscitelli, Adriana (2005) *“Apresentação: gênero no mercado do sexo”*. Cadernos Pagu, 25: 7-23.
- Pitch, Tamar
  - (1996) *“¿Qué es el control social?”*. Publicado en *Delito y Sociedad*, UNL Ediciones, N° 8, p. 51-72.
  - (2003) *“Responsabilidades limitadas”*. Editorial Ad Hoc. Buenos Aires.
  - (2010) *“Sexo y género de y en el derecho: el feminismo jurídico”*. En *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. ISSN 0008-7750, N° 44, págs. 435-459.
- Preciado, Paul (2019) *“Un apartamento en Urano. Crónicas del cruce”*. Anagrama. Narrativas Hispánicas. Buenos Aires, Argentina.
- Riker, William (1995) *“The Political Psychology of Rational Choice Theory. Political Psychology”* Mar. 1995, Vol. 16, No. 1, Special Issue: Political Economy and Political Psychology, pp. 23-44. International Society of Political Psychology.
- Rivera Beiras, Iñaki (2005) *“Política criminal y sistema penal. Viejas y nuevas racionalidades punitivas”*. Editorial Anthropos. Barcelona, España.
- Rodríguez, Esteban (2013) *“La sustracción de vehículos y el tráfico ilegal de autopartes usadas en Argentina. Delitos de pobres, poderosos y sectores medios”*. Publicado en *Delito y sociedad* 35. Año 22. 1er semestre del 2013. Págs. 49-83.
- Romano, Aldana y Porterie, Sidonie (2019) *“Trata y Explotación Sexual: fronteras del delito. Un análisis desde la perspectiva de la política criminal (2008 - 2012)”*. Publicado en la *Revista Pena y Estado*, editada por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED).
- Roxin, Claus (2002) *“La política criminal y el sistema de derecho penal”*. Editorial Hammurabi. Buenos Aires, Argentina.
- Sabatier, Paul (2010) *“Teoría del proceso de las políticas públicas”*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Buenos Aires, Argentina.



- Sanz Mulas, Nieves (2020) *“Política criminal. Problemática actual y nuevos desafíos”*. Editorial Hammurabi. Buenos Aires, Argentina.
- Sautu, Ruth
  - (2003) *“Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación”*. Lumiere. Buenos Aires, Argentina.
  - y Boniolo, Paula; Dalle, Pablo; y, Elbert, Rodolfo (2005) *“Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología”* CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. Argentina.
- Schettini, Patricia y Cortazzo Inés -coord- (2016) *“Técnicas y estrategias en la investigación cualitativa”*. Universidad Nacional de La Plata.
- Schneider, Anne y Ingram Helen (1993) *“The Social Construction of Target Populations”* *American Political Science Review* 87.2 334–46.
- Schön, Donald y Rein, Martin (1994) *“Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies”*. Nueva York: Basic Books.
- Silva Sánchez, Jesús María (2001) *“Reflexiones sobre las bases de la política criminal”*. Revista De Derecho (Coquimbo. En línea), (8), 189-197.
- Simon, Herbert (1947) *“El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa”*. Universidad de Medellín. Traducción de Amando Lázaro Ros. Editorial Aguilar.
- Skulj Iglesias, Agustina
  - (2012) *“Prostitución y explotación sexual: la política criminal del control del cuerpo femenino en el contexto de las migraciones contemporáneas (el caso de España)”*. Publicado en Dossier Género y Explotación Sexual. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Instituto de Investigaciones y de Referencia Extranjera.
  - (2017) *“El trabajo sexual bajo la intervención punitiva promovida por las políticas de lucha contra la trata sexual”*. Recuperado en [https://www.ammar.org.ar/spip.php?page=imprimir\\_articulo&id\\_article=825](https://www.ammar.org.ar/spip.php?page=imprimir_articulo&id_article=825)
  - (2021) *“La trata de personas en el contexto latinoamericano: La protección de los derechos humanos de las mujeres bajo un paradigma securitario”*. Especial referencia a México, Brasil y Argentina. Publicado en Revista Sistemas Judiciales. Año 18. Número 22. Género, diversidad sexual y justicia. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) e Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Santiago de Chile, Chile.
- Sozzo, Máximo
  - (2003) *“Contando el delito. Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización”*. Publicado en Cartapacio del Derecho, Año 2003, nro. 5. Revista Virtual de la Facultad de Derecho, UNICEN.
  - (2008) *“Inseguridad, prevención y policía”*. Editorial Flacso- Sede Ecuador. Quito.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; y, Varonne, Frederic (2008) *“Análisis y gestión de políticas públicas”*. Editorial Ariel, Barcelona, España.

- Tamarit Sumalla, Josep María (2007) “*Política criminal con bases empíricas en España*”. Publicado en *Política Criminal, Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales*, nº 3, 2007. A8, p. 1-16. ISSN-e 0718-3399.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997) “*El análisis de las políticas públicas*”. Publicado en *La Nueva Administración Pública de Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.)*. Madrid: Alianza.
- Tarantino Marisa
  - (2021) “*Ni víctimas ni criminales: trabajadoras sexuales. Una crítica feminista a las políticas contra la trata de personas y la prostitución*”. Fondo de la cultura económica. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
  - (2021) “*Trabajo sexual y políticas antitrata: una justicia con qué perspectiva y de qué género*”. *Mora (Buenos Aires)*, 27(1), 61-65.
- Taylor, Steve y Bogdan, Robert (1986) “*Introducción a los métodos cualitativos de investigación*”, Paidós, Buenos Aires.
- Triana Sánchez, Jorge Luis (2015) “*Propuesta metodológica para el análisis jurídico-económico del delito: construcción de indicadores auxiliares en la toma de decisiones de política criminal*”. Publicado en *Política criminal y Prevención*. Carol Sierra Ramírez, Nilton Rosas Camacho Deily, Jorge Luis Triana Sánchez, et al. Universidad Externado de Colombia, pág. 229-261.
- Van Evera, Stephen. (2002) “*Guía para Estudiantes de Ciencia Política. Métodos y Recursos*”. Barcelona: Gedisa.
- Varela, Cecilia
  - (2016) “*Entre el mercado y el sistema punitivo. Trayectorias, proyectos de movilidad social y criminalización de mujeres en el contexto de la campaña anti-trata*”. Publicado en *Revista Zona Franca*. Centro de estudios interdisciplinario sobre las mujeres (CEIM). Maestría Poder y sociedad desde la perspectiva de género (MG), Rosario, Argentina. ISSN, 2545-6504.
  - y Martynowskyj, Estefanía (2021) “*De cabaret vip a circuito prostituyente: nuevas fronteras para la visibilidad del comercio sexual*”. Publicado en *Zona Franca*. *Revista del Centro de estudios Interdisciplinario sobre las Mujeres y de la Maestría poder y sociedad desde la problemática de Género*, N°29, pp. 218-246. ISSN 2545-6504.
- Villada, Jorge Luis (2020) “*Derecho Penal y Política Criminal. Nuevas tensiones y crisis*”. Publicado en *Revista en Ciencias Penales y Sistemas Judiciales - Número 3 - Abril 2020*. Cita IJ-CMXV-688.
- Wozniak, Kevin (2016) “*Public Opinion and the Politics of Criminal Justice Policy Making: Reasons for Optimism, Pessimism, and Uncertainty*”. *Criminology & Public Policy*. 15. DOI:10.1111/1745-9133.12185.
- Yacuzzi, Enrique (2007) “*Un panorama de los modelos de decisión*”. Documentos de Trabajo CEMA, Nro. 358, BsAs, octubre.
- Yin, Robert
  - (1981) “*The case study crisis: Some answers*”. *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, pp. 58-65.

- (2003) “*Case Study Research. Design and methods*”. Third edition. Sage Publication. United States of America.
- Zaffaroni, Raúl
  - (2002) “*Derecho penal*”. Parte general. Editorial Ediar. Buenos Aires, Argentina.
  - (2011) “*La palabra de los muertos. Conferencias de criminología cautelar*”. Editorial Ediar. Buenos Aires.
- Zipf, Heinz (2018) “*Introducción a la política criminal*”. Colección Biblioteca de Criminología. Ediciones Olejnik. Santiago de Chile, Chile.



Universidad de  
**San Andrés**



## **Anexo 1. Guía de preguntas para las entrevistas semi-estructuradas**

Estas guías de preguntas se corresponden con algunos de los modelos utilizados para desarrollar las entrevistas. Cabe mencionar que los modelos fueron alternándose en función de los diversos actores entrevistados conforme a sus roles, funciones y actividades particulares.

### ***Guía de preguntas para agencias de persecución penal***

#### **General**

- ¿Qué funciones cumplís?

#### **Política criminal- conceptualización**

- Teniendo en cuenta que las definiciones sobre la política criminal son diversas: ¿cómo la conceptualizas vos?
- En función de eso:
  - ¿Cuáles crees que son los objetivos de la política criminal?
  - ¿Qué tipo de acciones crees que involucran a la política criminal?
  - ¿Quién debiera dirigirla?
  - ¿Qué actores crees que deberían intervenir en ella?
  - ¿A qué actores debería vincular la política criminal?
- ¿Qué normativa crees vinculada a la política criminal?

#### **Explotación sexual- conceptualización**

- Teniendo en cuenta que también existen distintas formas de comprender la explotación sexual: ¿cómo la conceptualizas vos?
- ¿Consideras que presenta diferencias con la trata de personas? En tal caso, ¿cuáles?
- ¿Crees que se les ha dado el mismo tratamiento desde el Estado? ¿Por qué?
- ¿Qué opinión tenés sobre los debates al respecto del trabajo sexual?
- ¿A qué se llama delitos conexos?
- ¿Consideras que la normativa es clara para distinguir estos fenómenos sociales a nivel nacional y provincial?

#### **Datos generales sobre explotación sexual**

- ¿Cuántos casos ingresan al año?
- ¿Qué tipo de salida procesal suelen tener?
- ¿Cómo suelen iniciarse esos casos?
- ¿Existe una estimación de la cantidad de víctimas de explotación sexual identificadas?
- ¿Qué perfil socio-cultural poseen las víctimas?
- ¿Cuántas condenas se obtuvieron en el periodo 2019-2022?
- ¿Cuántas personas suelen ser condenadas por caso?

- ¿Cuál es el objetivo de lograr una condena?
- ¿Qué sucede con las víctimas una vez que se inicia el caso? ¿Y luego de la condena?
- ¿Suelen alegar que ofrecen servicios sexuales por cuenta propia? En ese caso, ¿qué acciones realizan?
- ¿Cuáles son las principales medidas de prueba que se realizan en las investigaciones?
- ¿Han observado consecuencias de impacto a partir de las investigaciones?
- ¿Qué criterios utilizan para determinar la competencia en un caso? Es decir, qué diferencia la trata de personas de la explotación.

### **Explotación sexual y política criminal- toma de decisiones**

- ¿Qué acciones de política criminal han programado en el periodo 2019-2022 al respecto de la explotación sexual?
- ¿Qué objetivos buscaban con esas acciones?
- ¿Cómo identificaron que esas acciones eran necesarias y adecuadas?
- ¿Con qué tipo de información identificaron esas acciones?
- ¿Por qué han tomado esas decisiones? ¿Han descartado otras?
- ¿Quiénes han intervenido en las decisiones?
- ¿Quién direcciona la intervención de los diversos actores?
- ¿Quiénes finalmente las ejecutan? ¿Han podido implementarlas? ¿Han podido evaluarlas?
- ¿Trabajan bajo directivas de superiores? ¿Cuáles? ¿Qué ordenan?
- ¿Trabajan con otras agencias? ¿Con quiénes? ¿De qué manera?
- ¿Cuáles la vinculación con el Municipio? ¿Qué políticas han implementado? ¿Han tenido participación?
- ¿Con qué fuerzas de investigación trabajan? ¿Tienen especialización? ¿Cómo es la vinculación?
- ¿Cuáles son las principales dificultades que tienen para tomar decisiones en la materia?
- ¿Crees que, entre las organizaciones vinculadas a la política criminal se pautan los mismos objetivos?
- ¿Qué diagnóstico harías al respecto de la política criminal implementada hasta el momento?

## *Guía de preguntas para el Honorable Concejo Deliberante*

### **General**

- ¿Desde hace cuánto tiempo sos Concejala? ¿De qué partido?
- ¿Qué funciones cumplís?

### **Policiamiento sobre el trabajo sexual**

- ¿Qué políticas ha establecido el Municipio para abordar la prostitución desde el 2019 en adelante?
- ¿Qué tratamiento ha tenido el tema de la prostitución dentro del Concejo desde el 2019 en adelante? ¿Cuántos proyectos se han presentado?
- ¿Por qué han decidido abordar el tema desde el Concejo?
- ¿Existen reclamos por parte de los vecinos de esas zonas? ¿De trabajadoras sexuales?
- ¿Cómo suelen manifestarse esos reclamos?
- ¿En qué consiste el proyecto de zonas seguras para el ejercicio de la prostitución?
- ¿Por qué se promovió?
- ¿Quiénes lo diseñaron? ¿Con qué información?
- ¿Convocaron a agencias/actores externas/os al Concejo?
- ¿Cuál fue el tratamiento del proyecto dentro del Concejo?
- ¿Cuáles fueron los principales problemas que han tenido para su debate?
- ¿Suelen tener intercambio con agencias del gobierno provincial o nacional vinculados a la política criminal o seguridad? ¿Cuándo y por qué?
- ¿Tienen vínculos con la Mesa Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas?

### **Explotación sexual- conceptualización**

- Teniendo en cuenta que también existen distintas formas de comprender la explotación sexual: ¿cómo la conceptualizas vos?
- ¿Consideras que presenta diferencias con la trata de personas? En tal caso, ¿cuáles?
- ¿Crees que se les ha dado el mismo tratamiento desde el Estado? ¿Por qué?
- ¿Qué opinión tenés sobre los debates al respecto del trabajo sexual?
- ¿Consideras que la normativa es clara para distinguir estos fenómenos sociales a nivel nacional y provincial?
- ¿Qué desafíos crees que aún se encuentran pendientes?

## Anexo 2. Tablas informativas

**Tabla 1. Delitos vinculados al mercado del sexo**

<b>TABLA 1. Delitos vinculados al mercado del sexo</b>	
<b>Explotación sexual CP</b>	<p><b>ARTICULO 127</b> Será reprimido con prisión de cuatro (4) a seis (6) años, el que explotare económicamente el ejercicio de la prostitución de una persona, aunque mediare el consentimiento de la víctima. La pena será de cinco (5) a diez (10) años de prisión, si concurriere alguna de las siguientes circunstancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, o concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima.</li> <li>2. El autor fuere ascendiente, descendiente, cónyuge, afín en línea recta, colateral o conviviente, tutor, curador, autoridad o ministro de cualquier culto reconocido o no, o encargado de la educación o de la guarda de la víctima.</li> <li>3. El autor fuere funcionario público o miembro de una fuerza de seguridad, policial o penitenciaria.</li> </ol> <p>Cuando la víctima fuere menor de dieciocho (18) años la pena será de diez (10) a quince (15) años de prisión.</p>
<b>Trata de personas CP</b>	<p><b>ARTÍCULO 145 bis</b> Será reprimido con prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, el que ofreciere, capture, trasladare, recibiere o acogiere personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países, aunque mediare el consentimiento de la víctima.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 145 ter</b> En los supuestos del artículo 145 bis la pena será de cinco (5) a diez (10) años de prisión, cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, o concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima.</li> <li>2. La víctima estuviere embarazada, o fuere mayor de setenta (70) años.</li> <li>3. La víctima fuera una persona discapacitada, enferma o que no pueda valerse por sí misma.</li> <li>4. Las víctimas fueren tres (3) o más.</li> <li>5. En la comisión del delito participaren tres (3) o más personas.</li> <li>6. El autor fuere ascendiente, descendiente, cónyuge, afín en línea recta, colateral o conviviente, tutor, curador, autoridad o ministro de cualquier culto reconocido o no, o encargado de la educación o de la guarda de la víctima.</li> <li>7. El autor fuere funcionario público o miembro de una fuerza de seguridad, policial o penitenciaria.</li> </ol> <p>Cuando se lograra consumir la explotación de la víctima objeto del delito de trata de personas la pena será de ocho (8) a doce (12) años de prisión. Cuando la víctima fuere menor de dieciocho (18) años la pena será de diez (10) a quince (15) años de prisión.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 125 bis</b></p>

<p><b>Facilitación o promoción CP</b></p>	<p>El que promoviere o facilitare la prostitución de una persona será penado con prisión de cuatro (4) a seis (6) años de prisión, aunque mediare el consentimiento de la víctima.</p> <p><b>ARTICULO 126</b></p> <p>En el caso del artículo anterior, la pena será de cinco (5) a diez (10) años de prisión, si concurriere alguna de las siguientes circunstancias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, o concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima.</li> <li>2. El autor fuere ascendiente, descendiente, cónyuge, afín en línea recta, colateral o conviviente, tutor, curador, autoridad o ministro de cualquier culto reconocido o no, o encargado de la educación o de la guarda de la víctima.</li> <li>3. El autor fuere funcionario público o miembro de una fuerza de seguridad, policial o penitenciaria.</li> </ol> <p>Cuando la víctima fuere menor de dieciocho (18) años la pena será de diez (10) a quince (15) años de prisión.</p>
<p><b>Ley de profilaxis Ley 12.331</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 17</b></p> <p>Los que sostengan, administren o regenteen, ostensible o encubiertamente casas de tolerancia, serán castigados con una multa de mil pesos moneda nacional. En caso de reincidencia sufrirán prisión de uno a tres años, la que no podrá aplicarse en calidad de condicional. Si fuesen ciudadanos por naturalización, la pena tendrá la accesoria de pérdida de la carta de ciudadanía y expulsión del país una vez cumplida la condena; expulsión que se aplicará, asimismo, si el penado fuese extranjero.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Fuente: Elaboración propia</i></p>	

**Tabla 2. Regulaciones normativas que rigen dentro del territorio**

Nivel	Manifestación en el intercambio de la prostitución	Regulación	Autoridad	Sanción	Normativa
Nacional	Explotación sexual		Justicia penal provincial	4 a 15 años de prisión	art. 127 del CP (reformado por Ley 26.842 del 2012)
	Trata de personas con fines de explotación sexual		Justicia penal federal	4 a 15 años de prisión	arts. 145 bis y ter del CP (reformados por Ley 26.842 del 2012)
	Facilitación y/o promoción de la prostitución		Justicia penal provincial	4 a 15 años de prisión	arts. 125 bis y 126 del CP (reformados por Ley 26.842 del 2012)
	Regenteamiento de casas de tolerancia		Justicia penal provincial	1 a 3 años de prisión y/o multas	art. 17 de la Ley 12.331 de 1936.
	Trabajo sexual	No está prohibido/No está regulado			
Provincial	Facilitación y/o promoción de la prostitución ajena		Justicia de Faltas Provincial	30 a 60 días de arresto, multa y/o clausura	art. 66 inc. a del decreto Ley 8031/1973
	Trabajo sexual	Prohibición de escándalo en hotel, casa de alojamiento o establecimiento o comercial	Justicia de Faltas Provincial	10 a 30 días de arresto, multa y/o clausura	art. 69 inc. a del decreto Ley 8031/1973
		No está prohibido/No esta regulado			Derogación art. 68 del Código de Faltas.

<b>Municipal</b>	<b>Explotación sexual</b>	Prohibida en locales comerciales y símiles	Justicia de Faltas Municipal/ Dirección General de Inspección General	Inhabilitación comercial	Ordenanza 19.789/10 (reglamentada por decreto 292/11) -
	<b>Trabajo sexual</b>	Habilitado en vía pública, en lugares y horarios determinados. Sin regulaciones de orden laboral.	Justicia de Faltas Municipal/ Secretaria de Seguridad	Multa o arresto de 5 a 30 días	Ordenanza 25.590/22 (reglamentada por decreto 2.084/22)
		Prohibido en locales comerciales.	Justicia de Faltas Municipal/ Dirección General de Inspección General	Inhabilitación comercial	Ordenanza 19.789/10 (reglamentada por decreto 292/11) -
<i>Fuente: Elaboración propia</i>					