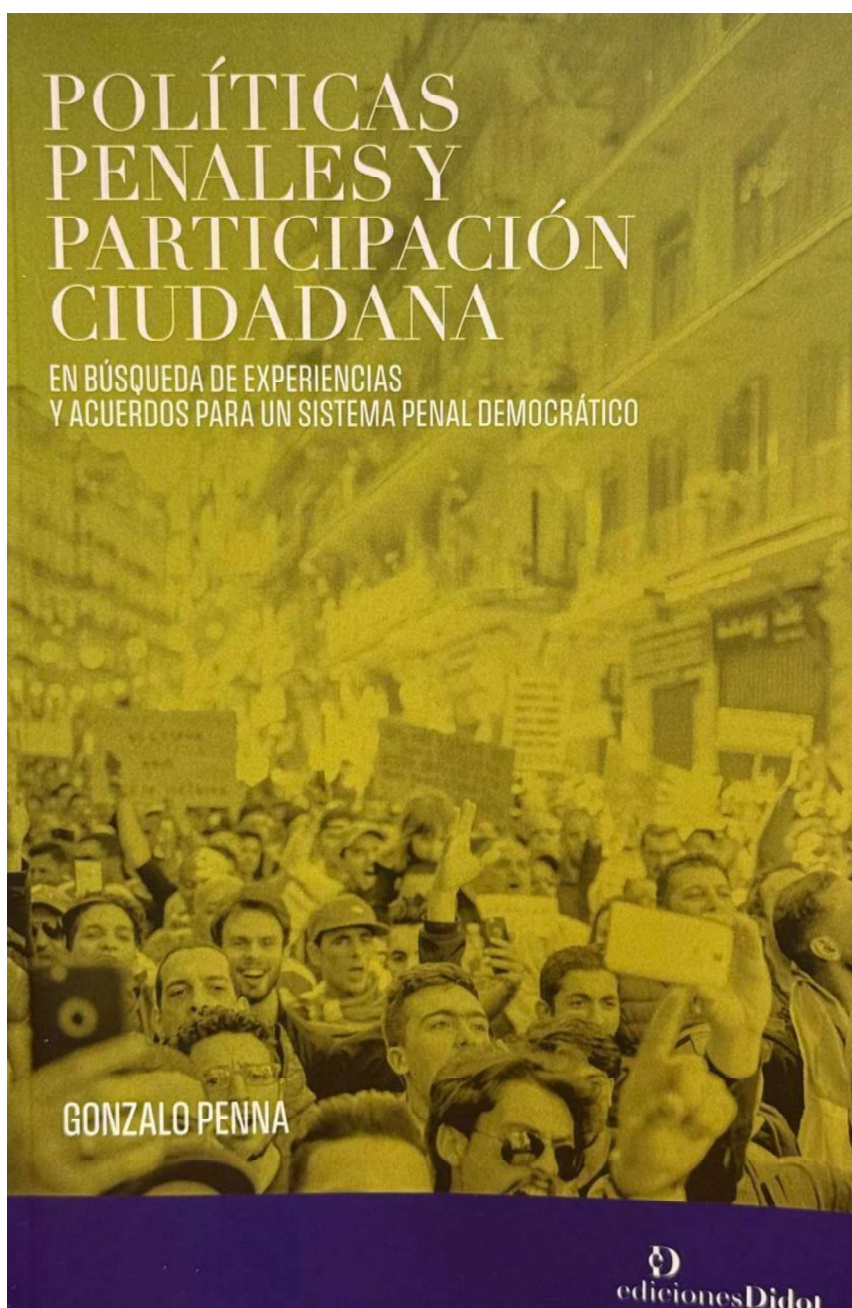


Dalia M. Pedregosa Moreno

COMENTARIO AL LIBRO “POLÍTICAS PENALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EN BÚSQUEDA DE EXPERIENCIAS Y ACUERDOS PARA UN SISTEMA PENAL DEMOCRÁTICO” DE GONZALO PENNA.

DALIA M. PEDREGOSA MORENO
(Universidad de Buenos Aires)
daliamarinapm@gmail.com



Forma de citar: Pedregosa Moreno, D.M. (2025). Comentario al libro “Políticas penales y participación ciudadana. En búsqueda de experiencias y acuerdos para un

Dalia M. Pedregosa Moreno

sistema penal democrático” de Gonzalo Penna. *Prisiones. Revista electrónica del Centro de Estudios de Ejecución Penal*, 8, 105-114.

Versión final: 02-12-2025 | Aprobado: 17-12-2025 | Publicado en línea: 23-12-2025



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Dalia M. Pedregosa Moreno

COMENTARIO AL LIBRO “POLÍTICAS PENALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EN BÚSQUEDA DE EXPERIENCIAS Y ACUERDOS PARA UN SISTEMA PENAL DEMOCRÁTICO” DE GONZALO PENNA.

*El punitivismo como forma de participación,
representa la ausencia de diálogo. (G. Penna)*

Dalia M. Pedregosa Moreno

I. Introducción.

Este libro merece la atención del lector ya que su autor, Gonzalo Penna, ofrece un marco de referencia para el abordaje de experiencias participativas para la elaboración de propuestas orientadas a pensar un sistema penal más democrático. El autor realiza un aporte para problematizar el tema del “populismo punitivo” -sobre todo en momentos de tanto auge de la ideología securitaria-, y pone en evidencia las dificultades que como sociedad tenemos, para pensar la elaboración de política criminal a partir de un sistema de representación que tenga en cuenta las desigualdades estructurales que nos caracterizan.

Aquellos que se interesen en las posibilidades de construir un sistema penal más representativo de las necesidades sociales en general, y de los sujetos destinatarios en particular, encontrarán algunas claves de pensamiento en este libro que les permita abordar las distintas problemáticas que presenta la participación popular en la elaboración de políticas públicas en materia penal. El libro ofrece una mirada sobre dichas experiencias enfocadas en el potencial democratizante que tienen las distintas formas de construir una ciudadanía activa en la medida que los sujetos destinatarios de las decisiones políticas logran involucrarse en el proceso de debate y creación de las mismas, sobre todo en sociedades atravesadas por una mayor desigualdad y dificultad de acceso a la toma de decisiones. Ello, sin perder de vista otras formas de participación que apuntan a incrementar la penalidad interviniendo en la formación de política criminal, como lo es, una de las problemáticas más resonantes cuando se habla de participación popular en el sistema penal, tal como el fenómeno del “populismo punitivo” o “populismo penal”, concepto que, retoma de J. Pratt. Es así como el autor a lo largo de su obra, ahonda en la idea de que la participación ciudadana en el sistema penal no sólo no implica necesariamente un populismo punitivo,- el cual funciona como herramienta electoral eficaz- sino que existen experiencias que demuestran que tal participación -de la mano de herramientas que permitan la información y el debate-, es necesaria para construir un sistema penal democrático.

II. Populismo penal: ¿Punitivo o democrático?

Gonzalo Penna logra consolidar en este libro el desarrollo de sus investigaciones realizadas a lo largo de años en el marco de su tesis doctoral. En su desarrollo articula acabados fundamentos teóricos, -desde un vasto abordaje de la criminología crítica, la sociología jurídico penal y las ciencias políticas-, con

Dalia M. Pedregosa Moreno

experiencias que muestran cómo estos lineamientos se plasman en el devenir de políticas penales en situaciones concretas, las cuales expresan las tensiones mismas de la dinámica social que analiza y, por tanto, muestra distintas aristas y complejidades de la participación ciudadana en los procesos de construcción de alternativas a la punibilidad.

A lo largo de la investigación realiza un acercamiento a las ideas de democracia y populismo en el sistema penal desde las cuales comprender la participación de distintos sectores, tanto expertos como legos, en el diseño de políticas públicas en el sistema penal.

La relación entre expertos en materia penal y legos se caracteriza por una tensión en torno a quiénes y cómo deben participar ya que habitualmente las decisiones sobre el sistema penal fueron realizadas por expertos. Se pregunta el autor entonces ¿Desde donde se realizan las intervenciones punitivistas?” y, en todo caso, “¿Qué se entiende por populismo punitivo? ¿Es lo mismo que populismo penal? (Penna, 2025, p.37). Como adelantamos, al analizar estos conceptos el autor cuestiona la idea de que una mayor participación implique una mayor penalidad o flexibilización de garantías. Para ello, aborda la complejidad del concepto de populismo en sus diversas referencias, explorando la multiplicidad de autores que, desde una visión crítica, abordan su polisemia. En esta polisemia reside lo problemático de darle el nombre de “populismo” penal o punitivo, de manera indistinta, a la utilización política del sistema penal para aumentar la punibilidad. Esquemáticamente en esta introductoria reseña, podríamos referir al concepto de populismo en dos acepciones, diferenciando entre una más general, que construye consenso social alrededor de satisfacer las demandas sociales, o bien, pensarlo construido desde la fragmentación de la comunidad y el uso político de la necesidad de un sector para enemistarlo con otro, y a partir de lo cual, lograr identidad y construir consenso -desde una lógica de la cancelación del otro- para impulsar iniciativas políticas e instalarlas en la agenda social. Esta última concepción de populismo, es la que más se acerca al concepto que el autor recupera de John Pratt, para definir el “populismo penal”. Se refiere entonces, a las propuestas políticas basadas en generar división y desacuerdo en la sociedad y desde allí tomar lo anecdótico, el suceso, para edificar sobre las emociones e impresiones inmediatas generadas por éste, a partir de lo cual lograr una generalización a todos los casos y proponer el aumento de la penalidad. Es por la falta de elementos de análisis (estadísticas, aportes de las distintas ciencias, debates jurídicos, etc.) que tal lógica punitivista, es descrita como de un carácter antiintelectual e irracional. Es esta fragmentación sobre la cual se monta la propuesta punitiva, lo que le permite a colectivos de “víctimas” identificarse como tales, y en destructiva oposición, a quienes se pretende punir. En acuerdo con los aportes de Tamar Pitch, la categoría de víctimas, como colectivo identitario, resulta una construcción reforzada por medios de comunicación masivos que activan la alarma social al hablar de los peligros y sufrimientos a los que se encuentra expuesta la sociedad. A esto se refiere el autor cuando dice que los políticos populistas se hacen eco de que no puede ignorarse la opinión pública, lo cual vemos reflejado luego en el

Dalia M. Pedregosa Moreno

comportamiento del poder judicial, en el aumento de penas, encarcelamiento, y degradación de las garantías constitucionales.

Otras definiciones de populismo que aborda el autor en esta tarea de desentrañar a qué se le llama “populismo punitivo o penal”, refieren a “la utilización del sistema penal para la regulación de la conflictividad social (y, por tanto, de la conflictividad política)” (OSPDH, 2005, p.11 como se citó en Penna 2025, p.43), donde las demandas de más seguridad se asocian con herramientas de gobierno y promesas electorales, lo que implica un Estado con políticas penales de tolerancia cero y legislaciones de emergencia en materia de seguridad (Penna, 2025, p.43). En esa misma línea, se mencionan otras definiciones de populismo punitivo aportadas por Larrauri y Wacquant, entre otras.

El autor, luego de analizar los sentidos que se encuentran detrás del concepto de populismo penal, se pregunta entonces si varias de las definiciones abordadas llegan a la conclusión de que la participación popular conlleva más punitivismo, ¿eso significa que es necesaria la preponderancia de expertos en el diseño de políticas penales para respetar las garantías penales? Pues la respuesta del autor es que no. “No necesariamente el populismo penal implica mayor penalidad” y recuerda que, tradicionalmente, el saber experto opera en desmedro de la participación popular y ello sólo llevó a empeorar las tasas de encarcelamiento, entre otras consecuencias.(Op. cit., p.44-45)

Al respecto resulta interesante retomar el aporte que propone Laclau, en relación a un *populismo penal no punitivista*. Se refiere a la posibilidad de pensar en dos expresiones posibles, un populismo penal de derecha, punitivo, y otro, de izquierda o progresista, con demandas que apuntan a la despenalización de acciones que quedan reservadas a la intimidad o que recaen sobre libertades individuales y carecen de lesividad. Esta última forma de pensar un populismo penal no punitivista se acerca a la propuesta del autor en cuanto a considerar que puede existir una relación virtuosa entre democracia, participación popular, y sistema penal .

III. En búsqueda de la ciudadanización del sistema penal.

Retomando la cuestión sobre quiénes y cómo deben intervenir en la creación de política pública en materia penal, el autor se pregunta por el rol de los expertos y de los interesados que resultan destinatarios de esas políticas. Y ello, teniendo en cuenta el contexto de desigualdad social que caracteriza a estas sociedades democráticas. Los aportes a la criminología crítica de las teorías de conflicto, como la de Dahrendor, le permiten al autor abordar los conflictos entre actores sociales como parte de una sociedad de conflicto. A partir de lo cual, se puede entender que cada grupo social de interés (ONG, organizaciones populares, partidos políticos, etc.) interviene desde su posicionamiento ideológico, por lo que dice el autor, es el debate de ideas lo que permitirá brindar consenso y legitimación a las decisiones resultantes. De esto se trata pues, construir una ciudadanía activa en la producción de su propia sociedad.

En este sentido, y partiendo del modelo de propuesto por Galtung para pensar la violencia, plantea que dejar en manos de una elite política o experta la decisión de definir qué conforma delito en nuestra sociedad y qué pena merece, implica una

Dalia M. Pedregosa Moreno

pérdida de legitimidad y consenso en la medida que sea resultado de una violencia cultural que reafirma la desigualdad social y de acceso a decisiones que son políticas. Ello, porque si la voz autorizada para definir cuáles son los delitos y qué respuesta político- penal debe adoptarse es siempre la misma elite que se adjudica el saber experto, entonces no se revertirá esta estructura jerárquica. Explica el autor que la brecha de representación institucional junto a la crisis de representación política que caracteriza a estas sociedades desiguales, conlleva la reafirmación de una violencia económico- estructural y cultural que hace de las decisiones punitivistas una estrategia más de gobiernos autoritarios en *regímenes democráticos de baja intensidad* (O'Donnell, 1993 como se citó en Penna 2025, p. 68). Allí donde el Estado no logra garantizar un piso mínimo de derechos de subsistencia ni políticos, donde la democracia queda sujeta a lógicas de corrupción, nepotismo, aumento de la brecha de desigualdad económica y aumento del crimen organizado. El autor desarrolla cómo esta problemática evidencia injusticia social y muestra la distancia entre representantes y representados. Es en el marco de esta problemática que propone un pluralismo ideológico que permita incorporar las voces de las minorías, que son quienes justamente terminan siendo el sujeto destinatario de las políticas penales.

La participación ciudadana requiere de métodos y herramientas de información para una toma de decisión consciente que evite que el populismo punitivo sea la política criminal más consensuada a fines político-partidarios. La democracia participativa se presenta así como un aporte para pensar de qué manera fomentar una mayor participación ciudadana en el sistema penal, a la vez que las experiencias desarrolladas por el autor, como los marcos normativos, nos muestran posibilidades y límites de una posible democratización. El autor aborda distintos métodos participativos (ej. sondeos participativos, presupuesto participativo, etc.) que intentan ampliar la participación y que surgen de los aportes tanto de la democracia participativa como de la deliberativa, en clave de posibilidades y límites. A modo de ejemplo en este desarrollo, menciona una propuesta participativa que consiste en la creación de un organismo externo al Congreso que cumpla un rol de cuerpo asesor y se conforme de la intervención de representantes sociales de estas minorías- legos- así como de expertos pero, éstos últimos, en un rol limitado a la provisión de información para el debate (con la complejidad ideológica que no hay que perder de vista). La importancia de garantizar un debate plural e informado reside por un lado, en garantizar que su resultado no sea una manifestación de populismo punitivo, y por el otro, en que al incorporar a los sujetos implicados desafía las jerarquías desiguales que caracterizan a las instituciones.

Dentro de los presupuestos de la democracia participativa nos encontramos con al menos dos formas de involucramiento, una que es fomentada desde el Estado mismo a través de la creación de espacios institucionales a los cuales se incita a que la sociedad civil participe (consejos vecinales, comunas, espacios promovidos por el gobierno, etc.), y la otra, las formas propias que encuentra la organización colectiva y los movimientos sociales de insertarse en la trama política y que resulta de espacios de encuentro y debate por fuera de la institucionalidad formal (asambleas, talleres, manifestaciones, etc). Es una combinación de ambos mecanismos lo que debe

Dalia M. Pedregosa Moreno

pensarse como esquemas habilitantes de esta ciudadanía activa. Es en el anclaje experiencial de la democracia participativa que surgen métodos que permiten a los sujetos implicados tomar las decisiones en torno a su política pública. En ese proceso participativo y de intercambio, el sujeto destinatario de la política pública, penal en este caso, adquiere un rol activo, de responsabilización y socialización de manera colectiva.

Por su parte el marco normativo ofrece como posibilidad el desarrollo del derecho a la participación tanto individual como colectivo, contemplado tanto en nuestra Constitución Nacional como en el Sistema Internacional de Derechos Humanos. A la vez, ofrece límites para prevenir arbitrariedades de las propuestas en la medida que respeten derechos y garantías penales, así como límites a la actuación del Estado respecto a su responsabilidad internacional. Entre las posibilidades de acción y fomento a la participación encontramos en nuestra Constitución tanto la iniciativa como la consulta popular. También encontramos el derecho a agruparse y a la protesta social como mecanismos de participación no institucionalizados y que fomentan una ciudadanía activa. Por su parte el Sistema Internacional de derechos humanos limita que cualquiera de estas iniciativas políticas promueva, por ejemplo, leyes contrarias a los compromisos asumidos por el Estado.

El análisis de las experiencias investigadas por el autor nos muestra el carácter democratizante de la participación popular en el sistema penal. El relato de las mismas comienza con una *consulta popular* realizada en Uruguay para evaluar la baja de imputabilidad. Lo que destaco de este mecanismo participativo es la importancia de que quienes deciden cuenten con el tiempo (el proceso duró dos años) e información de calidad para que puedan analizar conscientemente la reforma legal propuesta. También me resulta interesante destacar cómo, al presentarse el debate en la agenda popular, se abren también propuestas alternativas a la cárcel, se abren otros debates, y se toma dimensión de en qué consisten las cárceles y si su función de castigo mejora o no la situación tanto de la persona privada de libertad como del resto de la sociedad.

Luego el autor sigue con las *mesas de trabajo* organizadas para la reforma legal y penitenciaria en Italia. Resulta destacable el hecho de que se buscó la participación de todos los actores sociales que intervenían, incorporando a funcionarios, ONG, especialistas, personas privadas de su libertad. Señala el autor que se le critica a esta experiencia la dificultad que se tuvo para incorporar la voz de las personas privadas de su libertad.

En cuanto a la experiencia de administración y *gestión directa* por parte de civiles y personas privadas de libertad en una cárcel de Uruguay, resultan aquí evidentes todos los elementos que analizamos como aportes de la democracia participativa. En efecto, la institución pasa a ser autogestiva y dirigida por civiles, no penitenciarios. El respeto por los derechos del otro pasa a constituir la regla, reduciendo la conflictividad interna ya que cada uno se entiende responsable del cuidado propio y de los demás, generando una mayor adhesión a las normas.

Como última experiencia participativa, el autor analiza el caso del Parque Indoamericano donde la protesta social surgida por el conflicto de vivienda que se dio allí produjo una actuación estatal judicial que no se limitó a penalizar situaciones

Dalia M. Pedregosa Moreno

concretas sino a generar mecanismos de diálogo entre los distintos actores sociales involucrados (poder ejecutivo, ONG, organizaciones civiles, etc.), promoviendo acuerdos en un marco institucional como lo era el trámite judicial. Aquí también se destaca que la solución fuera encaminada desde un marco institucional pero por fuera de lo que habitualmente acostumbran las lógicas formales judiciales. Por otra parte, la protesta social como mecanismo de quienes no tienen incidencia real en la adopción de respuestas institucionales es un mecanismo valioso para la visibilización de las problemáticas que, de otro modo, no serían abordadas por la desigualdad que caracteriza a estos sectores populares.

Finalmente, y a modo de comparación, el autor aborda la experiencia participativa punitivista, como fue la movilización social a partir del caso Blumberg y las consecuencias que desencadenó en el sistema penal. Esta comparativa le permite al autor establecer algunas características distintivas propias de cada modelo de participación (punitivo y progresista). Es así que observa que, la experiencia de movilización en búsqueda de mayor penalidad generó la flexibilización de garantías penales, siendo esto propio de lo que llamamos “populismo punitivo”. Por otro lado la cobertura mediática fue “totalizante”, lo cual generó una narrativa en torno a la “inseguridad” que instaló en la agenda, lo que se configuró como una de las mayores preocupaciones de la gente. Por otra parte, las reformas legislativas no contaron con tiempo necesario para realizar ningún proceso de reflexión, lo que anuló la posibilidad de debate e imposibilitó la presencia de diversos actores para discutir el tema. Por último destacar la forma en que el colectivo “víctimas” monopolizó la escena, excluyendo la participación de otros. La caracterización de esta experiencia punitivista se contrapone a las experiencias analizadas anteriormente. A diferencia de ésta, en las primeras nos encontramos con la participación activa de los involucrados en los conflictos, múltiples actores que habilitan distintas visiones, tiempos que permiten informarse de manera veraz para poder debatir con argumentos, creación de espacios de debate, y ello con un resultado que no aumenta la punibilidad.

IV. Reflexiones finales.

Llegamos al final de estos comentarios del libro de Gonzalo Penna que intentaron abordar los ejes principales de su investigación. A modo de síntesis, se puede decir que el autor logra entrar en el espinoso terreno de las implicancias de la participación popular en la elaboración de políticas penales al adoptar un enfoque participativo de diversos actores sociales, analizando las tensiones de autoridad entre la voz experta y la voz de “la gente común”, para controvertir la idea de que dicha participación necesariamente asuma posiciones punitivistas. Para ello, recupera los aportes de la democracia participativa y sus herramientas, revalorizando los métodos de las organizaciones de la sociedad civil para irrumpir en la política. Desarma la idea de que una burocracia técnico- política compuesta de expertos en materia penal sea más respetuosa de los derechos y garantías, ya que devela cómo éstas tienen sus influencias ideológicas, que apuntan a reproducir lugares de poder que consolidan la desigualdad. Concluye que es justamente a partir de un diálogo con pluralidad de actores y diversidad ideológica que será posible lograr un sistema penal que resulte en

Dalia M. Pedregosa Moreno

decisiones con mayor legitimidad y responsabilización por parte de sus destinatarios y el conjunto de la sociedad.

Considero de importancia esta producción académica en el contexto actual, ya que las desigualdades se profundizan con las propuestas neoliberales y se instala como herramienta de gobierno este discurso punitivista que se presenta como la única manera de resolver cualquier tipo de conflictividad social. Frente a ello, este libro abona elementos para pensar esa desigualdad y el uso político que se hace del sistema penal para refirmarla, buscando la manera de incorporar al debate a los sujetos destinatarios -supuestos representados- y a otros actores sociales. A repensar el sistema penal que queremos como sociedad y de qué manera construir uno que genere más acuerdos y consensos en la forma en que tramitamos la resolución de nuestros conflictos.

Referencias.

Penna, G. (2025). *Políticas penales y participación ciudadana: en búsqueda de experiencias y acuerdos para un sistema penal democrático*. Didot.

Dalia M. Pedregosa Moreno