

La eficacia de los Ministerios Públicos Fiscales en Argentina

RANKING DE EFICACIA POLÍTICO CRIMINAL (2021)

1	Neuquén	19,99%
2	Río Negro	14,04%
3	Chubut	7,96%
4	Jujuy	7,11%
5	Entre Ríos	6,88%
6	CABA	6,65%
7	La Pampa	5,95%
8	La Rioja	5,50%
9	Santa Fe	5,33%
10	Corrientes	5,32%
11	Salta	5,14%
12	Mendoza	4,84%
13	Santiago Del Estero	3,63%
14	Provincia de Buenos Aires	3,24%
15	Córdoba	2,36%
16	Formosa	1,59%
17	San Luis	1,39%
18	Chaco	1,16%
19	MPF Nación	0,36%

→ No responden ni publican información:

Catamarca	X
Misiones	X
San Juan	X
Santa Cruz	X
Tierra del Fuego	X
Tucumán	X



PRESENTACIÓN*

Presentamos una nueva actualización de la **tasa básica de eficacia político-criminal de los Ministerios Públicos Fiscales de Argentina**, con los datos correspondientes al año 2021. De este modo, le damos continuidad a [la investigación iniciada con los datos del 2019](#), que se actualizará todos los años.

Tasa básica de eficacia político criminal = Ingresos / salidas con incidencia político-criminal

La tasa básica de eficacia político-criminal busca identificar cuántas de las causas que ingresan a las fiscalías reciben alguna respuesta con capacidad de incidir, aunque sea mínimamente, sobre el control de la criminalidad (uno de los objetivos principales de los Ministerios Públicos).

- **Ingresos:** Cantidad total de casos penales ingresados al MPF durante el 2021 (de acuerdo al criterio de definición de “ingresos” tomado por los propios MPF).
- **Salidas con incidencia político-criminal:** Salidas aprobadas durante el 2021² que tengan alguna capacidad -aunque sea mínima- de impactar sobre el control de la criminalidad. Una condición necesaria, aunque no suficiente, para que las salidas tengan esa capacidad, es que impongan a una persona la realización de algún tipo de acción como consecuencia de su participación en el conflicto primario. Estas salidas implican reconocimiento de responsabilidad (formal o informal) y consecuencias de las acciones. Esto significa que los sectores victimizados han recibido alguna compensación -en sentido amplio- por los daños sufridos, lo cual no necesariamente implica una condena. Estas salidas son:
 - **Condenas**
 - **Suspensiones de juicio a prueba**
 - **Acuerdos reparatorios** (en sentido amplio, más allá de su denominación concreta en cada sistema procesal).

* El proyecto de investigación es dirigido por **Alberto Binder** y es llevado a cabo por el programa de Ministerios Públicos y Sistemas Acusatorios, dirigido por **Julián Alfie**. Asimismo, participaron de la elaboración de este reporte: **Victoria Llorente** (Coordinadora General del INECIP), **Hugo Mangione**, **Catalina Schutz**, **Nicanor Barrios** y **Santiago Pérez Mitta**.

1 Decidimos omitir el 2020, por la externalidad que implicó la pandemia de coronavirus COVID-19.

2 Se toman las salidas aprobadas en el 2021, independientemente del año de ingreso de la causa, ya que la información disponible impide realizar un análisis basado en la trazabilidad de las causas. El nivel de ingresos de casos a un MPF provincial es relativamente estable, y finalmente las tasas de salidas y el rezago se compensan año a año.



¿POR QUÉ PREOCUPARSE POR LA EFICACIA DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES?

La **eficacia de los Ministerios Públicos Fiscales** es un requisito fundamental para la vigencia de la democracia. Las fiscalías tienen a su cargo tareas tan sensibles como representar los intereses de las víctimas y, en general, de la sociedad, en los sistemas de justicia penal. También deben incidir en el control de la criminalidad. Cuando esas tareas no se cumplen, nuestras comunidades acumulan daños que no se reparan, conflictos que no se gestionan, acciones de venganza por mano propia y, en última instancia, un aumento generalizado de los niveles de violencia social.

Evaluar esa eficacia es una acción esencial para mejorar el desempeño político-criminal de los Ministerios Públicos. Sin embargo, pocos Ministerios Públicos de nuestro país realizan esta tarea. De hecho, muchos ni siquiera producen información sobre su propio funcionamiento, aún la más básica, como la cantidad de casos que ingresan y la forma en que finalizan. Esta carencia de datos no solo impide una evaluación profunda, sino que afecta el más mínimo monitoreo cotidiano propio de cualquier organización. Este “manejar a ciegas” tiene un evidente impacto en los resultados.

Por eso, esta investigación busca promover que los MPF comiencen a darle una mayor importancia a la eficacia político-criminal. En aquellos casos en los que ya han dado algunos pasos en ese sentido, buscamos acompañar y fortalecer esos procesos, en pos de que esa información sea utilizada para una **planificación estratégica de la persecución penal.**

¿POR QUÉ Y CÓMO EMPEZAR CON UNA TASA “BÁSICA”?

Existen múltiples formas de evaluar el desempeño de una política pública y de una organización. Los métodos que se elijan deben ser:

- **Factibles:** La falta de información que predomina en muchos MPF no puede ser una excusa para no evaluar, sino un problema a solucionar. Mientras se avanza en la implementación de sistemas de información más avanzados, es necesario utilizar métodos de evaluación básicos, que se adapten a la limitada información disponible, ya que en cualquier caso serán mejores que planificar sin ningún anclaje en datos.
- **Centrada en la mejora del impacto social:** El principal objetivo de la evaluación debe ser mejorar las respuestas que las fiscalías le brindan a la sociedad. De las múltiples utilidades que tiene la evaluación, esta debe ser la prioritaria, sobre todo en sistemas (como los judiciales) poco acostumbrados a preocuparse por las consecuencias sociales de sus prácticas.
- **Útiles para la toma de decisiones:** La única forma de que la evaluación mejore el impacto social es que pueda ser comprendida y utilizada cotidianamente por quienes tienen a su cargo la toma de decisiones, tanto a nivel de planificación como en la implementación. Sobran los ejemplos de sistemas de información altamente sofisticados, pero ignorados en la práctica. Por lo tanto, es necesario buscar un equilibrio entre la rigurosidad (necesaria para evitar conclusiones erróneas) y la simplicidad.



La principal virtud de la tasa básica de eficacia político-criminal que utilizamos en este reporte es que tiene en cuenta estas tres características. Sin llegar a ser una evaluación de impacto (que resultaría imposible con la limitada información disponible), sí pone el foco sobre los productos finales de las intervenciones de las fiscalías. Es decir: ¿qué respuestas le están dando las fiscalías a la sociedad? Remarcar la importancia de esta pregunta es el principal objetivo de esta investigación.

En todos los casos, se trata de información oficial solicitada a los propios Ministerios Públicos Fiscales (y, subsidiariamente, cuando no contaban con algún dato, al Poder Judicial)³ La fuente de información presenta una limitación insuperable en esta instancia: no existe forma de controlar la fiabilidad de la información, generando dos posibles sesgos. El primero es un posible *subregistro de las salidas de calidad* en algunos Ministerios Públicos, provocados, por ejemplo, por una mala utilización de los sistemas de información. Pero esto no deja de ser un grave problema achacable a los propios Ministerios Públicos, y que también busca evidenciar la investigación: una organización que ni siquiera se preocupa por cuantificar sus “logros”, difícilmente tenga alguna capacidad de generar un impacto social positivo. El segundo riesgo es una eventual *falta de control sobre la calidad de la información*, sin que sea posible, en este nivel de agregación, triangular los datos con otras fuentes.

Es una tasa básica, inicial, exploratoria y, en muchos sentidos, “tosca” (como señalamos en nuestra primera publicación) que, como tal, no busca por sí sola dar una respuesta acabada e integral sobre el desempeño de cada MPF. Esa simplicidad obliga a dejar de lado otros aspectos que deberán ser considerados en una evaluación más profunda, como las perspectivas de géneros, la distinción del análisis según el fenómeno criminal, el criterio de determinación de la categoría “ingresos”, la duración de los procesos, el abordaje de casos con autores no individualizados, la eficiencia, los recursos disponibles, entre tantos otros factores.

Es una tasa factible con la limitada información disponible. Un tercio de los Ministerios Públicos Fiscales del país no producen o no enviaron (en los 4 meses que duró la etapa de recolección de información) ni siquiera la información básica, y prácticamente ninguno de ellos la publica periódicamente.

Otro límite de la tasa es la comparabilidad entre distintos sistemas. **Por eso se tomó como criterio evaluar un objetivo genérico (dar una respuesta con una mínima capacidad político-criminal a la mayor cantidad posible de causas⁴, exigible a cualquier MPF**, cualquiera sea su entorno

³ Se enviaron solicitudes de información a las Procuraciones o Fiscalías generales de todos los Ministerios Públicos Fiscales del país y subsidiariamente, ante la falta de respuesta o de información, a los Poderes Judiciales correspondientes. Si bien originalmente se otorgó un plazo de 15 días hábiles (tomando como pauta el plazo previsto en la Ley 27.275), la tasa de respuesta en ese plazo no superó el 10%, por lo que la recolección de información se extendió por un total de 4 meses. También se envió un borrador de este reporte, para su validación o corrección.

⁴ Para esta edición, se dejó de lado la “tasa básica de eficacia” utilizada complementaria en la primera publicación, que computaba como “salidas de calidad básica” a los sobreseimientos y absoluciones, ya que, si bien no tienen un impacto político-criminal, sí implican una respuesta definitiva al caso. Su exclusión en esta edición responde a que, a diferencia de las condenas, suspensiones de juicio a prueba y acuerdos reparatorios, las distintas definiciones que presentaba el registro de “sobreseimientos” llevaba a una sobre-inclusión de respuestas que, en los hechos, no pueden ser computados como respuesta de calidad, ni siquiera básica (por ejemplo, sobreseimientos por prescripción, o archivos que el sistema procesal define como sobreseimiento).



procesal. Una alternativa sería evaluar el cumplimiento de los objetivos y prioridades definidos por los propios Ministerios Públicos, de acuerdo con su realidad provincial. Lamentablemente, eso es imposible ya que **ningún Ministerio Público del país cuenta con un plan de persecución penal que establezca objetivos** mensurables y evaluables. Por eso, es necesario un “primer paso” que tome un objetivo genérico y, en base a la información disponible, evalúe su cumplimiento. **Uno de los objetivos de esta investigación es que los Ministerios Públicos Fiscales den los pasos siguientes, y propongan e implementen métodos superiores de evaluación.**

En esta segunda etapa de investigación, también se realizaron entrevistas a responsables de áreas de política criminal y/o de estadísticas o gestión de diversos Ministerios Públicos Fiscales, a los fines de incorporar datos cualitativos que formarán parte de futuras publicaciones. Además, se amplió la cantidad de variables solicitadas, también elementales para la gestión, pero que según varios representantes de los propios MPF, debieron recolectar “especialmente para responderles, ya que no contábamos con esos datos”. Esos datos se incluyen como anexo a este reporte, para colaborar con quienes deseen explorar nuevas dimensiones de análisis.

VARIACIONES RESPECTO A 2019

Este segundo reporte estadístico muestra una destacable “mejora” de Ministerios Públicos Fiscales como los de Neuquén y Río Negro, que lograron superar el techo general del 10% de eficacia que había mostrado el ranking del 2019, aumentando más que el doble su tasa anterior. **Las variaciones interanuales pueden responder a un mejor desempeño de las fiscalías, pero también a una mejora en los sistemas de registro. En cualquier caso, se trata de un efecto deseable.** Se destaca, sobre todo, un claro aumento en la cantidad de acuerdos reparatorios (realizados o registrados) que, como es de esperar en una política criminal orientada a la gestión del conflicto, es la herramienta más utilizada en aquellas provincias que alcanzan mayores niveles de eficacia.

Los “retrocesos” de algunas provincias con relación al 2019 también pueden responder a un peor desempeño o a modificaciones en la forma de registro. Córdoba, por ejemplo, informó un cambio en el método de contabilización de sus casos ingresados, pasando de 60.376 casos ingresados en 2019 a 121.890 en 2021, impidiendo la comparabilidad interanual.



El mapa de la desinformación

Los Ministerios Públicos Fiscales de **Tucumán, Misiones, San Juan, Catamarca, Santa Cruz y Tierra del Fuego** no enviaron ni siquiera los 4 indicadores más elementales (ingresos, condenas, SJP y acuerdos reparatorios) que permitirían medir la eficacia básica, pese al plazo de 4 meses con el que contaron, y a las reiteradas solicitudes enviadas. Estos datos tampoco son publicados en sus sitios web.

En San Juan, el 2021 estuvo atravesado por la implementación de nuevos Códigos Procesales Penales. Santa Cruz, Misiones y Tierra del Fuego, por su parte, son de las pocas provincias del país que siguen regidas por los oscurantistas sistemas inquisitivos, cuya despreocupación por los resultados no es novedosa.

Pero **Tucumán y (con cierto rezago) Catamarca**, son dos provincias con sistemas acusatorios consolidados, cuya falta de datos, a esta altura, sólo puede responder a un **desinterés por los datos o, aún peor, a una posible decisión política de ocultar deliberadamente esta información.**

Esta falta de información (no publicar ni tampoco responder pedidos de acceso a la información) es una **grave violación al derecho a la información pública reconocido en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos**⁵. Este “apagón informativo” impide el control ciudadano sobre la gestión de los recursos estatales y obstaculiza cualquier discusión democrática sobre las políticas de persecución penal. Pero, lo que es más grave aún, puede ser un síntoma de una falta de interés de esos organismos provinciales por la calidad de su gestión, lo cual inevitablemente afecta su capacidad de generar un impacto social positivo.

Mucho más grave que un mal desempeño, es la falta de datos básicos sobre ese desempeño, que habilitan la más absoluta arbitrariedad en la administración de recursos tan sensibles como la violencia estatal.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

La discusión sobre la eficacia político-criminal de los Ministerios Públicos Fiscales está en una etapa muy embrionaria, pero su importancia y necesidad social es urgente. A más de tres décadas de la implementación de los primeros sistemas acusatorios en nuestro país, es hora de tomar en serio esta discusión.

Desde INECIP, seguiremos promoviendo este ranking como una herramienta para colaborar con la instalación de este problema en la arena pública y en el seno de las propias instituciones. También **seguiremos colaborando con los Ministerios Públicos Fiscales que, preocupados por sus desempeños, decidieron comenzar a trabajar en estrategias para abordar este desafío.** Para eso, seguiremos promoviendo **nuevas instancias de intercambios de ideas para que, en un sano diálogo entre la sociedad y los organismos públicos,** encontremos las respuestas que permitan avanzar hacia una política criminal minimalista y democrática.

5 Constitución Nacional (artículos 14 y 32), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19 y 20), Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13), Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19) y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 4), entre otros.