

NUEVO REPORTE > OCTUBRE 2025

Ranking de eficacia político-criminal de los Ministerios Públicos Fiscales

	MINISTERIO	TASA BÁSICA DE EFICACIA POLÍTICO CRIMINAL (2023)
1	Chaco	16,66%
2	Jujuy	14,26%
3	Neuquén	13,08%
4	Río Negro	12,09%
5	Mendoza	11,96%
6	Tierra del Fuego	8,77%
7	Santa Fe	6,61%
8	Entre Ríos	6,14%
9	CABA	5,92%
10	Chubut	5,53%
11	Salta	4,56%
12	Santa Cruz	3,85%
13	Buenos Aires	3,54%
14	La Pampa	3,52%
15	Corrientes	3,06%
16	MPF Nación	2,79%
17	La Rioja	1,94%
18	Catamarca	1,83%
19	San Luis	1,32%

¿Cuántos casos penales ingresados a los MPF reciben una respuesta de calidad?

INFORMACIÓN INSUFICIENTE:

Formosa
Misiones
San Juan

RANKING DE OPACIDAD DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES

MPF	AÑOS SIN INFORMACIÓN
Tucumán	4
Santiago del Estero	2
Córdoba	2

* Elaborado en base a información oficial proporcionada por los MPF y/o los Poderes Judiciales



PROYECTO DE INVESTIGACIÓN “LA EFICACIA DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES EN ARGENTINA”

Dirección: **Alberto Binder**

Coordinación: **Julián Alfie**

Equipo de trabajo: **Sofía Serrizuela**

Informes anteriores:

- Documento inicial y datos del 2019: [Click aquí](#)
 - Datos del 2021: [Click aquí](#)
 - Datos del 2022: [Click aquí](#)
-

El INECIP presenta una nueva actualización del **Ranking de eficacia político-criminal de los Ministerios Públicos Fiscales (MPF) de Argentina**, en este caso con los datos correspondientes al año 2023.

El ranking se basa en la **tasa básica de eficacia político-criminal**, que mide **cuántos casos penales que ingresan a un Ministerio Público Fiscal reciben una respuesta de calidad, aunque sea mínima o potencial**, es decir, condenas, suspensiones de juicio a prueba o acuerdos reparatorios de cualquier tipo.

De todas las formas posibles de evaluar el desempeño de un Ministerio Público, decidimos comenzar por aquella más elemental, que mide una función muy básica de una fiscalía: **gestionar los conflictos penales que recibe y darles algún tipo de respuesta positiva**. En otras palabras, garantizar algún tipo de tutela para los intereses victimizados, para evitar que aquellos conflictos se resuelvan de formas aún más violentas.

METODOLOGÍA

Para construir esta tasa, el INECIP solicita anualmente a los Ministerios Públicos Fiscales una serie de datos básicos sobre su estructura y funcionamiento, con el objetivo de generar un repertorio de datos básicos que se publican en el anexo estadístico.

En virtud del objetivo central de la investigación, que es fomentar que los MPF planifiquen estratégicamente sus políticas de persecución penal en base a información, los datos utilizados son únicamente los informados por los propios MPF. Sólo en caso de no obtener respuesta sobre las salidas, subsidiariamente se solicita esa información a los Poderes Judiciales.



Tasa básica de eficacia político criminal

La tasa básica de eficacia político-criminal busca identificar cuántos de los casos penales 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).

$$\text{Tasa básica de EPC (\%)} = \frac{\text{Salidas con incidencia político-criminal}}{\text{Casos penales ingresados al MPF}}$$

- **Casos penales ingresados al MPF:** Cantidad total de casos penales ingresados al MPF durante el 2023 (de acuerdo con el criterio de definición de “caso penal” tomado por los propios MPF).
- **Salidas con incidencia político-criminal:** Respuestas obtenidas durante el 2023 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 imputada algún tipo de responsabilidad (formal o informal) y consecuencia por su participación en el conflicto primario. 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 con incidencia político-criminal** son:

- **Condenas**
- **Suspensiones de los procesos a prueba**
- **Acuerdos reparatorios** (en sentido amplio, más allá de su denominación concreta en cada sistema procesal, y contando tanto a los mecanismos formales como informales de acuerdo)

Ranking de opacidad

Los Ministerios Públicos Fiscales de **Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán** no publican información, ni tampoco respondieron las solicitudes de información remitidas, ni siquiera en relación a los 4 datos más elementales que permitirían medir la eficacia básica: ingresos, condenas, suspensiones de juicio a prueba y acuerdos reparatorios. Ello pese al plazo de más de 3 meses con el que contaron y a las reiteradas solicitudes enviadas.

Misiones y Formosa, por su parte, son 2 de las 4 provincias del país que siguen regidas por los oscurantistas sistemas inquisitivos o “mixtos”. En ambos casos, se recibió



información parcial, que impide medir la capacidad de respuesta de sus fiscalías en términos generales, como propone la tasa básica de eficacia. En ambos casos, la limitación de información disponible responde a un problema aún mayor: la vigencia de un sistema inconstitucional, que convierte a las fiscalías en meros “auxiliares” del juez instructor que concentra las facultades de investigar y juzgar.

San Juan, por su parte, sí envió información, pero no referida a toda la provincia, sino a ciertas unidades fiscales, en virtud del proceso de transición hacia el sistema acusatorio en el que se encontraba el sistema judicial en el 2023. Sería esperable que en la próxima edición del ranking logren enviar datos de la totalidad del territorio provincial.

Los casos de los Ministerios Públicos de Córdoba, Tucumán y Santiago del Estero son particularmente graves, por tratarse de provincias con sistemas acusatorios consolidados. La ausencia absoluta de datos sólo puede responder a un desinterés por evaluar su propio desempeño o, aún peor, a una eventual decisión política de ocultar deliberadamente esta información.

Esta falta de transparencia activa (no publicar) y pasiva (no 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 Humanos¹.

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.

OBJETIVOS DE LA MICRO-INVESTIGACIÓN

- **Concientizar a las autoridades de los Ministerios Públicos Fiscales sobre la importancia de producir datos básicos sobre el desempeño de las fiscalías**, como insumo para la toma de decisiones institucionales que permitan mejorar su desempeño político-criminal.
- **Promover la publicidad de la información sobre el desempeño de los Ministerios Públicos Fiscales**, como herramienta para fortalecer el control ciudadano y el debate democrático

¹ 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.



sobre sus políticas públicas de persecución penal. Más de la mitad de los Ministerios Públicos Fiscales del país no publican ninguna información estadística en forma periódica, y sólo unos pocos publican información suficiente para evaluar adecuadamente su eficacia.

- **Contribuir con el trabajo de las áreas de estadísticas y de política criminal de los Ministerios Públicos Fiscales**, visibilizando la importancia de su función y proponiendo criterios básicos iniciales para el desarrollo de un sistema de indicadores sencillo y útil para la toma de decisiones.

RÁNKING DE EFICACIA POLÍTICO CRIMINAL DE LOS MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES 2023

	PROVINCIA	CASOS PENALES INGRESADOS	SALIDAS CON INCIDENCIA POLÍTICO-CRIMINAL			TASA BÁSICA DE EFICACIA POLÍTICO CRIMINAL
			SENTENCIAS CONDENATORIAS	SUSPENSIONES DE JUICIO A PRUEBA	ACUERDOS REPARATORIOS	
1	Chaco	25.150	1.435	1.174	1580	16,66%
2	Jujuy	9.129	944	77	281	14,26%
3	Neuquén	46.714	477	436	5279	13,08%
4	Río Negro	40.842	1.092	855	2.992	12,09%
5	Mendoza	82.183	7.240	2.175	418	11,96%
6	Tierra del Fuego	9.301	250	20	546	8,77%
7	Santa Fe	122.219	4.966	1.256	1.856	6,61%
8	Entre Ríos	85.782	1.399	1.416	2.456	6,14%
9	CABA	66.843	1.062	2.084	808	5,92%
10	Chubut	30.711	630	471	596	5,53%
11	Salta	134.275	2.758	289	3.074	4,56%
12	Santa Cruz	15.627	262	268	72	3,85%
13	Buenos Aires	1.036.969	21.755	6.818	8.107	3,54%
14	La Pampa	21.273	546	108	94	3,52%
15	Corrientes	34.621	249	300	509	3,06%
16	MPF Nación	273.247	3.916	1.070	2.646	2,79%
17	La Rioja	3.824	17	6	51	1,94%
18	Catamarca	30.396	271	202	83	1,83%
19	San Luis	23.276	119	117	71	1,32%

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial enviada por los Ministerios Públicos Fiscales o los Poderes Judiciales correspondientes



Guía para una interpretación constructiva del ranking de eficacia de los Ministerios Públicos Fiscales de Argentina

LAS “MICRO-INVESTIGACIONES”, UNA HERRAMIENTA PARA MEJORAR LA TOMA DE DECISIONES EN LOS SISTEMAS DE JUSTICIA

El **Ranking de Eficacia Político-Criminal básica de los Ministerios Públicos Fiscales de Argentina**, iniciado por el INECIP en 2022, es una herramienta orientada a medir qué proporción de los casos penales ingresados a los Ministerios Públicos Fiscales (MPF) de nuestro país reciben una respuesta de calidad. A partir de esa línea de base, buscamos promover mejoras en la evaluación del desempeño de las fiscalías, como insumo básico para una adecuada planificación de la persecución penal.

Como caracteriza al INECIP en sus 35 años de historia, el espíritu de esta investigación ha sido contribuir a la mejora de las instituciones públicas que conforman los sistemas de justicia. En este caso, a uno de sus protagonistas centrales: los Ministerios Públicos.

Este proyecto de investigación, iniciado hace tres años, se enmarca en las “micro-investigaciones” promovidas por el INECIP en los últimos años². Ellas parten de un diagnóstico indiscutible: **la poca utilización de los datos en la toma de decisiones públicas en el sector justicia**. Estos procesos decisorios, alejados de la evidencia y más cercanos a la plena discreción o intuición, disminuyen la posibilidad de que esas decisiones logren el impacto que buscaban.

A modo de ejemplo, se ha documentado cómo la prohibición de salidas diversas en casos penales de violencia de género, que tenía por objetivo reducir la impunidad en esos casos, ha tenido el efecto exactamente contrario al deseado. Ha sido la investigación empírica llevada a cabo por la sociedad civil y por algunas instituciones públicas la que ha revertido esas decisiones.

Para contrarrestar esa tendencia, estas micro-investigaciones tienen por objetivo identificar, construir y visibilizar indicadores neurálgicos, sencillos y posibles de construir con la limitada información pública disponible. Ellos buscan ayudar a los tomadores de decisiones públicas a comprender “por dónde empezar a mirar” el infinito universo de información que las (ya no tan) nuevas tecnologías permiten construir, para que esos datos mejoren el impacto de sus decisiones.

² Ver también los informes “Horas en audiencia de jueces y juezas penales de la Argentina”, disponible en: <https://inecip.org/publicaciones/horas-en-audiencia-de-jueces-y-juezas-penales-de-la-argentina/> y “Ranking provincial de personas encerradas en comisarías”, disponible en: <https://inecip.org/publicaciones/ranking-provincial-de-personas-encerradas-en-comisarias/>



¿QUÉ LE DICE LA “TASA BÁSICA DE EFICACIA POLÍTICO-CRIMINAL” A LOS TOMADORES DE DECISIÓN EN LOS MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES?

A tres años del comienzo de este proyecto de investigación, proponemos esta “guía de interpretación constructiva” del ranking, con el objetivo de superar las esperables y comprensibles resistencias que generó en sus comienzos esta evaluación externa a instituciones poco acostumbradas al monitoreo público.

Luego de ese impacto inicial, proponemos utilizar el ranking como la base de **un diálogo constructivo y de buena fe sobre cómo mejorar la eficacia de los Ministerios Públicos**, que ya hemos iniciado -incluso en forma pública- con muchas autoridades genuinamente comprometidas con la mejora institucional de los organismos a su cargo.

Lo que esta investigación evidencia es mucho más que un número, que hasta podríamos denominar “anecdótico”, si detrás de ese porcentaje no existieran miles de víctimas cuyos intereses no fueron adecuadamente tutelados.

Los verdaderos “ganadores” del ranking no son los que figuran en el podio, sino aquellos que, a partir de estos datos, comenzaron a tomar decisiones institucionales orientadas a brindar una mejor respuesta a las necesidades comunitarias.

Esta guía propone a los Ministerios Públicos tres lecturas básicas que se derivan del ranking. Estas conclusiones permiten un paso a la acción por parte de las autoridades de los MP, que es concreto, urgente y necesario para mejorar el impacto de su actuación sobre los fenómenos criminales.

La tasa utilizada pone en evidencia tres aspectos esenciales sobre la eficacia político-criminal de los Ministerios Públicos:

1. Todo Ministerio Público Fiscal soluciona unos pocos casos y descarta a la mayoría.
2. Sin planificación, esa inevitable selección de casos tiene resultados ineficaces.
3. La planificación y, en consecuencia, la eficacia político-criminal, requieren datos.

1. Todo Ministerio Público Fiscal soluciona unos pocos casos y descarta a la mayoría

La tasa básica de eficacia evidencia algo que cualquier operador judicial sabía, pero cuya cuantificación no deja de ser poderosa: en todos los Ministerios Públicos, sin excepción, la enorme mayoría de los casos penales que ingresan quedan sin una respuesta de calidad. Ya



no se trata de afirmar que “sólo la minoría de los casos reciben una condena”, diagnóstico alcanzado hace 30 años atrás y que habilitó la relativización del mal llamado “principio de legalidad procesal” y la introducción de los “criterios de oportunidad”.

Lo que esta micro-investigación evidenció es que “la mayoría de los casos penales no reciben ningún tipo de respuesta, ni siquiera una suspensión de juicio a prueba o una reparación, formal o informal, judicial o extrajudicial, en instancias estatales o no estatales. Esas herramientas fueron incorporadas a los Códigos Procesales Penales justamente para intentar dar alguna respuesta a aquellos casos que no ameritaran el desgaste el proceso penal. Sin embargo, la mayoría de los casos no reciben ninguna de estas diversas respuestas.

En otras palabras: **una gran proporción de los casos que ingresan a las fiscalías y que son identificados como casos penales son formal o informalmente descartados, desechados, dejados sin respuesta**, generalmente a través de archivos u otro tipo de salidas que no implican una respuesta sustancial al conflicto.

La tasa de “casos penales sin respuesta de calidad” va desde un 99% a un 80%, según el MP. La variación de ese número entre los distintos MP puede responder a diferencias en el desempeño real del organismo, a diferencias en la calidad de su registro de la información, o a una combinación de ambas.

Pero la magnitud de ese número no debe distraernos de una conclusión inicial que es aún más relevante. Pese a que todos los Códigos Procesales Penales sigan hablando de la obligación de los fiscales de ejercer la acción penal en todos los casos (salvo excepciones cada vez más amplias), en los hechos **los casos sólo concluyen con una respuesta de calidad en una minoría de casos.**

Mientras que en las leyes la persecución es la regla y el descarte del caso es la excepción, en la práctica eso funciona exactamente al revés: la mayoría de los casos se descarta y sólo unos pocos se persiguen.

Esta tasa visibiliza una realidad que el viejo indicador de “resolución de casos”, propio de una primera etapa de desarrollo institucional de los Ministerios Públicos, no era capaz de captar.

Evolución de los indicadores de desempeño de los MP

Etapas de rediseño institucional de los MP:

Desde comienzos del siglo XXI, el énfasis del trabajo institucional de los MP estuvo puesto en su diseño organizacional y en sus modelos de gestión. En ese contexto, era usual que el principal indicador utilizado respondiera (como siempre sucede) al principal problema que se buscaba superar: la incapacidad de los Ministerios Públicos de darle algún tipo de salida a los casos que le ingresaban. La mayoría de ellos, una vez que



ingresaban, quedaban perdidos en laberintos burocráticos y “abiertos” eternamente, aunque en los hechos permanecieran inactivos.

De allí que, para visibilizar este problema (como paso necesario para cualquier solución), se popularizara un indicador de “resolución de casos”. Era un indicador orientado a medir la capacidad de gestión. Para eso, se medía cuántas carpetas o legajos iniciados recibían alguna forma de finalización. Lo relevante era la “gestión de carpetas”. Por lo tanto, **para ese indicador, no importaba:**

- **Si las carpetas efectivamente se trataban o no de casos penales**, ya que en cualquier caso debían ser finalizadas.
- **Cuál era la forma de finalización**, ya que lo relevante era que finalizaran de algún modo.

Este indicador resultó muy útil para superar la endemia institucional de los “casos eternamente abiertos”. Pero, visto desde la perspectiva político-criminal, era un indicador muy insensible a una necesidad social básica: que el MP no sólo “cierre los casos”, sino que lo haga a través de respuestas capaces de impactar eficazmente sobre la criminalidad y tutelar los intereses victimizados.

Por ejemplo, ese indicador valoraría positivamente a un MP que desestime o archive el 99% de los casos, pese a la enorme impunidad y falta de respuesta a las víctimas que conllevaría esa situación.

Etapa político-criminal de los MP:

Lograda la consolidación institucional de los MP, en su mayoría ya reorganizados y con modelos de gestión relativamente modernos y profesionales, resulta posible dar un paso más en el largo camino de los MP hacia su conversión definitiva en un actor político-criminal. Esto significa **vincular a las fiscalías con su rol de contribuir con el control de la criminalidad y de compensar los daños sufridos por las víctimas de las acciones más graves que acontecen en una sociedad, que son aquellas con relevancia penal.**

Esas funciones son imposibles de cumplir si los Ministerios Públicos, aún sin dejar abiertos los casos, los cierran sistemáticamente con respuestas de baja calidad. Es decir, si en vez de preocuparse por gestionar los conflictos humanos que subyacen en cada caso penal, sólo se preocupan por cerrar los casos, sin importar la calidad de la forma de finalización elegida.

Por ese motivo, el INECIP promovió este ranking basado en la tasa básica de eficacia político-criminal. Ella mide, en forma anual, la relación entre casos penales ingresados y respuestas de calidad básica, entendiendo como tales a aquellas que implican algún tipo de consecuencia para la persona acusada. **Esas respuestas, no necesariamente punitivas, son las únicas que potencialmente permitirán algún tipo de impacto sobre los fenómenos criminales y algún tipo de respuesta para los intereses victimizados.**

>>>



Estas respuestas son:

- Sentencias condenatorias (por cualquier procedimiento).
- Suspensiones de los procesos a prueba.
- Acuerdos reparatorios (de cualquier tipo, formales o informales).

En otras palabras: cualquier respuesta que responsabilice de algún modo al imputado y que, por lo tanto, implique algún tipo de compensación para la o las víctimas, es tomada como una respuesta de calidad “básica”.

“Básica” ya que la tasa no avanza en un segundo nivel de análisis, que es la adecuación de la respuesta al caso concreto. Ese segundo nivel generaría incluso peores resultados para los MP, ya que podría indicar que las “respuestas de calidad” obtenidas para el caso (por ejemplo, una condena o una mediación) no correspondían a las necesidades propias del caso. Se trata, entonces, de una tasa todavía deferente para con los MP.

Esta tasa es la antesala del próximo paso en materia de evaluación de desempeño del MP, hoy imposible con la limitadísima información disponible, pero que vale la pena marcar como faro: la **evaluación de impacto**, esto es, medir cómo impacta la actuación del MP sobre los fenómenos criminales y sobre los intereses tutelados. Por ejemplo: ¿las condenas logradas contra organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas colaboraron con la reducción de la violencia y del consumo? ¿O, por el contrario, desataron una guerra abierta entre bandas que sólo generó más muertes y no alteró sustancialmente el consumo? Responder esas preguntas no es sencillo y requiere muchos datos, hoy inexistentes en la mayoría de los Ministerios Públicos del país.

Lo que la tasa básica de eficacia político-criminal nos deja como conclusión general, más allá de las diferencias entre los distintos MP, es que:

- De los casos penales que ingresan a un Ministerio Público, **apenas unos pocos casos terminan en una condena penal** (ya sea por juicio oral o por un procedimiento abreviado).
- **Otros casos son gestionados con respuestas de calidad no estrictamente penales**, como las suspensiones de juicio a prueba y acuerdos reparatorios.
- **La mayoría de los casos son descartados** sin recibir ninguna respuesta de calidad.

2. Sin planificación, esa inevitable selección de casos tiene resultados ineficaces

¿Quién y cómo decide cuáles son los pocos casos que recibirán una respuesta de calidad? Muchas leyes orgánicas ya asignan explícitamente esa responsabilidad a las Procuraciones o Fiscalías Generales, es decir, a las máximas autoridades institucionales.



Algunas leyes incluso exigen explícitamente el “diseño de la política de persecución penal” que, en algunos casos, también se requiere que sea a través de un “plan”. Y allí en donde las leyes no lo exigen, no existen impedimentos normativos para que los/as Procuradores/as o Fiscales/as Generales lo hagan, como parte inseparable de su rol institucional.

Pero, a diferencia de lo que ya se observa en otros países, esa planificación es aún inexistente en la enorme mayoría de los Ministerios Públicos de Argentina. Según el último relevamiento realizado por el INECIP, apenas 4 de los 25 Ministerios Públicos Fiscales del país -esto es, el 16%- contaban con algún tipo de planificación pública de su política de persecución penal.

Esto significa que **ni los integrantes del MP ni las comunidades victimizadas que delegan en ellos la representación de sus intereses ante los sistemas de justicia saben qué criterio se utiliza para decidir cuáles serán los pocos casos que reciban una respuesta de calidad.**

Pero, más allá de la arbitrariedad y opacidad, la falta de planificación tiene una consecuencia aún más grave: **la inevitable ineficacia político-criminal.** Es decir, la imposibilidad de los MP de cumplir con sus funciones de impactar sobre los fenómenos criminales.

Ese impacto, que ya de por sí es complejo, resulta directamente imposible de lograr si las fiscalías actúan sin una dirección común y, en cambio, lo hacen en forma intuitiva, persiguiendo casos sin un rumbo claro, sin objetivos, y sin una priorización que permita asignar estratégicamente los limitados recursos disponibles.

Planificar la política de persecución penal implica establecer objetivos político-criminales y, en base a ellos, delinear estrategias que faciliten la toma de decisiones, para lograr la máxima alineación posible entre esas acciones y el logro de aquellos objetivos. Entre otras decisiones que se derivan de una planificación se encuentran la selección de fenómenos criminales sobre los cuales se intervendrá prioritariamente, la priorización de casos al interior de esos fenómenos, y la determinación de qué tipo de respuestas se buscará en cada caso, de acuerdo con su mayor o menor capacidad de impacto sobre el fenómeno criminal en cuestión.

Ese tipo de decisiones debe tener por objetivo, por un lado, quebrar la histórica matriz de impunidad de ciertos fenómenos criminales -por ejemplo, aquellos vinculados con el poder político o económico- y, como contracara, mejorar la utilización de respuestas menos violentas, como las suspensiones de juicio a prueba o los acuerdos reparatorios, para casos que podrían ser adecuadamente gestionados con esas herramientas. De ese modo, la “sobrecarga endémica” que atraviesa la justicia penal deja de ser una imposibilidad de raíz para convertirse en un contexto que se tiene en consideración a la hora de diseñar e implementar la política de persecución penal.

Por lo tanto, **la segunda conclusión de la tasa básica de eficacia es que, si una minoría tan reducida de casos recibirá una respuesta de calidad, los MP deben asegurarse de**

seleccionar estratégicamente cuáles serán los casos que recibirán esas respuestas, y de definir qué tipo de respuestas se aplicará a cada uno de esos casos.

En otras palabras, el ranking de eficacia evidencia **la necesidad de planificar la política de persecución penal, para superar el actual estado de improvisación que necesariamente lleva a la ineficacia.**

3. La planificación y, en consecuencia, la eficacia político-criminal, requieren datos

El origen de esta investigación no surgió de un interés teórico o académico, sino de un obstáculo práctico. Al intentar promover la planificación de la política de persecución penal, **el primer obstáculo era que los Ministerios Públicos no eran capaces de responder a una pregunta básica para cualquier planificación: ¿cuál es la capacidad de respuesta actual de la organización? O, en otras palabras, ¿cuántos casos logra resolver con alguna respuesta de calidad?** Esa línea de base es el paso previo a cualquier intento de determinación de objetivos y estrategias.

No era un problema de publicidad de la información. Esos datos no sólo no se publicaban, sino que las propias autoridades de los Ministerios Públicos los desconocían. Peor aún: al consultarlos al interior de sus respectivos organismos, se encontraban con que no eran capaces de construir esa información. Y tampoco le asignaban a ese problema la entidad suficiente como para promover su solución.

Tras varios años sin avances, **surgió la necesidad de promover que los Ministerios Públicos se preocuparan por responder esa pregunta y, en consecuencia, por comenzar a planificar su persecución penal.** La última alternativa para lograrlo fue poner esa pregunta en el debate público.

Lamentablemente, el objetivo principal de esta investigación sigue irresuelto. Si bien hoy tenemos más Ministerios Públicos capaces de responder a la pregunta básica sobre la tasa de eficacia que al comienzo de esta investigación, esa información sigue teniendo problemas de calidad. Además, para muchos MP, la producción de esta información sigue siendo una tarea que únicamente se realiza para responder las solicitudes de información realizadas en el marco de este estudio anual, pero no como una acción institucional cotidiana para monitorear el desempeño y utilizar el dato como insumo para la toma de decisiones.

Las obvias críticas a las limitaciones metodológicas que presenta esta tasa básica, que desde un primer momento se planteó abiertamente como inicial, necesaria pero insuficiente, todavía no desencadenaron la reacción que esperábamos: el desarrollo de evaluaciones internas (es decir, producidas por los propios MP), que permitan pasar del terreno de las opiniones axiomáticas al de la discusión basada en evidencia.



Como marcamos en cada una de las publicaciones del ranking, la tasa evidencia dos niveles de problemas. Por un lado, **problemas de desempeño**: la baja capacidad de brindar respuesta de calidad por parte de la mayoría de los Ministerios Públicos del país.

Pero, también, **problemas de registro**: los datos que los Ministerios Públicos presentan reflejan un desempeño aún peor que el que en realidad tienen sus fiscalías. Ante esto, algunos Ministerios Públicos se han esforzado por comenzar a mejorar la forma en la cual estaban registrando su desempeño, para reducir ese desfase entre la realidad y el registro y, de ese modo, contar con datos de mejor calidad.

Entre los principales problemas de registro, los más básicos son:

- **Sobrerregistro de casos penales ingresados**: Muchos Ministerios Públicos siguen computando como “caso penal ingresado” (denominador sobre el cual se construye la tasa) a cualquier consulta, comunicación o denuncia que no constituye un caso penal. “¿Cuál es el universo de casos penales que ingresan al Ministerio Público?” y que, por lo tanto, exigen algún tipo de respuesta de calidad sigue siendo una pregunta que la mayoría de los Ministerios Públicos no pueden responder fidedignamente, por carecer de un criterio claro para identificar aquellos ingresos que efectivamente constituyen un **caso penal** y, como tal, merecedor de algún tipo de respuesta, aún cuando no sea estrictamente punitiva. Esto constituye un enorme obstáculo a cualquier planificación seria y a cualquier evaluación de desempeño más profunda que quiera realizarse.

La falta de control sobre el universo de casos ingresados es una muestra de la preeminencia de una visión administrativa, que no tiene en cuenta que el simple ingreso de un caso al MP y su determinación como “caso penal” implica ya un cambio de expectativas: es una promesa de atención a la persona o a la comunidad. Cuando esa promesa se incumple, la legitimidad social del Ministerio Público se ve dañada. Si esto sucede a nivel sistemático, la crisis de legitimidad es inevitable.

Algunos Ministerios Públicos del país han empezado a identificar este problema y a tomar acciones en ese sentido. En nuestro último reporte³ ya habíamos abordado este problema y habíamos destacado la Resolución 211/2024 del MPA de Santa Fe, que sigue siendo la decisión institucional que más claramente se ha hecho cargo de esta problemática de sobrerregistro, al diferenciar los “legajos de investigación” (que computan cualquier tipo de ingresos, incluyendo casos no penales) de los “casos penales”.

Del mismo modo, en este año se observa un notable crecimiento en el ranking del Ministerio Público del Chaco, que en términos estadísticos responde a una mayor utilización de las suspensiones de juicio a prueba pero, principalmente, a una más precisa determinación del número de “casos penales ingresados”, que de ese modo

³ INECIP, “Ranking de eficacia político-criminal de los Ministerios Públicos Fiscales (2022)”, página 9. Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/2024/10/INECIP-Reporte-de-eficacia-2022-VF-1.pdf>



se redujo respecto a los años anteriores, al igual que sucede desde el año pasado con el MPA de Jujuy.

A raíz de ese cambio identificado en la metodología utilizada por el MPF del Chaco para contabilizar sus ingresos, el INECIP solicitó a su Oficina de Política Criminal una somera explicación de las razones y el contenido de ese cambio, que se reproduce a continuación:

Informe sobre cambio metodológico en el conteo de causas penales

Por: Oficina de Política Criminal del Ministerio Público Fiscal del Chaco

Durante el año 2023, el Ministerio Público Fiscal de la Provincia del Chaco implementó un cambio metodológico significativo en la forma de contabilizar las causas penales ingresadas, con el objetivo de mejorar la calidad y precisión de la información estadística. Esta modificación surgió a partir de las observaciones realizadas por el INECIP en sus informes anuales, que señalaban que en muchas jurisdicciones —incluida la nuestra— se contabilizaba como “caso penal ingresado” cualquier trámite iniciado en el ámbito del MPF, aun cuando no constituyera un delito.

En el año 2022, el criterio aplicado incluía todas las denuncias que ingresaban a la Mesa Única de Ingreso, Información y Tramitación (MUIIT), sin distinción de su naturaleza. Esto abarcaba desde extravíos de documentos hasta delitos graves, pasando por cuestiones de índole familiar o contravencional. En 2023, en cambio, se adoptó un procedimiento más depurado: solo se contabilizan como causas penales aquellas que, tras el análisis jurídico de la MUIIT, son asignadas a los equipos fiscales por configurar, o presumirse que configuran, un delito. Las denuncias que no constituyen delitos son derivadas a los fueros correspondientes —familia o faltas—.

En este punto cabe hacer una aclaración importante, ya que dentro del universo de causas que no son asignadas a los equipos fiscales, y que por ende no se contabiliza como “caso penal ingresado”, son aquellas en las que por distintos motivos, conforme lo establecido en el Código Procesal Penal del Chaco, no se puede proceder con la investigación de penal.

Sin perjuicio de ello, esto queda compensado con las causas que, con leves indicios de tratarse de una causa penal, se asigna a un Equipo Fiscal, y luego de tomada la declaración testimonial a la víctima a fin de que ratifique la denuncia, la misma resulta que no constituye un delito y sin embargo, dicha denuncia fue contabilizada como “caso penal ingresado”. Esto se ve reflejado en los informes estadísticos mensuales a través de los denominados “Archivos Tempranos”, es decir aquellos casos que fueron archivados en el mismo mes que ingresaron.

Este ajuste metodológico explica la variación en las cifras reportadas: de aproximadamente 60 mil causas en 2022 a unas 25 mil en 2023. Sin embargo, el volumen total de trabajo en la MUIIT se mantuvo estable (62.547 ingresos en 2022 frente a

63.387 en 2023) y, más aún, la actividad penal efectiva creció. Las causas asignadas a fiscales pasaron de 21.236 a 25.150, y las formalizaciones (declaraciones de imputados) aumentaron de 6.018 a 9.062 en el mismo período. Estos datos demuestran que la reducción en el número reportado no obedece a una caída en la persecución penal, sino a una depuración que refleja con mayor fidelidad la realidad del trabajo fiscal.

La decisión de modificar el criterio fue consensuada entre la Procuración General, la Procuración de Política Criminal y el área de Estadísticas, a partir de un auto-diagnóstico interno y de la comparación con buenas prácticas de otras provincias. El proceso de depuración está codificado en el sistema informático y, aunque actualmente no existe un manual estadístico formal, se está elaborando un borrador para ser considerado por el Procurador General y Procurador general Adjunto. Este documento fijará definiciones y procedimientos para garantizar la continuidad metodológica y la trazabilidad de los datos.

En materia de transparencia, el MPF Chaco elabora informes estadísticos mensuales que incluyen, entre otros indicadores, un gráfico que muestra la proporción de causas que permanecen en la MUIIT y las que se asignan a fiscales, los archivos tempranos de cada equipo fiscal, entre otros items. Estos informes se distribuyen a la Procuración General, Procuración General Adjunta y a todos los equipos fiscales, lo que permite la verificación cruzada con sus propios registros y lo cual permitió visibilizar el trabajo de cada uno de los equipos, fomentando así una competencia sana entre ellos, constituyéndose en una valiosa fuente de motivación para optimizar el desempeño y la calidad del trabajo que cada uno venía realizando.

Se espera que este cambio metodológico tenga un impacto positivo, ya que al depurar el universo de causas penales, el porcentaje de respuesta efectiva será más representativo. El número de formalizaciones, incluido en los datos enviados al INECIP, respalda esta interpretación. Si bien la comunicación del cambio ha sido interna —a través de las reuniones de Colegio de Fiscales y la presentación de los informes mensuales—, se reconoce la importancia de avanzar en el futuro hacia una mayor apertura de datos y comunicación pública para fortalecer la transparencia y evitar interpretaciones erróneas.

En síntesis, el cambio metodológico implementado en 2023 constituye un paso relevante hacia la mejora de la calidad estadística del MPF Chaco. Surge de un proceso de revisión crítica, se apoya en datos objetivos y en la adopción de buenas prácticas, y se orienta a reflejar con mayor precisión la verdadera carga de trabajo penal. Aún quedan desafíos por delante, especialmente en materia de documentación formal, validación externa y modernización tecnológica, pero el camino iniciado sienta bases sólidas para una gestión más eficiente, transparente y comparable a nivel nacional”.

Del mismo modo, el Ministerio Público Fiscal de Mendoza, que desde un primer momento ha planteado públicamente sus discrepancias metodológicas con este ranking, promoviendo un debate abierto que desde el INECIP valoramos y promovemos, también informó este año que en el recuento del dato de casos penales ingresados de este año excluyeron “aquellos que luego de realizada averiguaciones básicas, fueron archivados por sistema por alguna de las causales previstas en el Art. 346 del Código Procesal Penal de la Provincia de Mendoza, esto es, básicamente, por no constituir delito el hecho denunciado”.

Por su parte, el MPF de Catamarca, en la instancia de validación final de este informe, corrigió su conteo de casos penales ingresados, *“ya que se descontaron casos ingresados al sistema que no constituyen delitos, por tratarse de hechos correspondientes al Fuero de Violencia Familiar y de Género, conforme a la Ley Provincial 5434, como así también se descontaron los casos que ingresan al fuero penal por la Policía Judicial que no constituyen delitos, tales como constancias, contravenciones, extravíos, etc”*.

Lo mismo sucedió con el MPF de Neuquén, que en la etapa de validación depuró aquellos casos con autor no identificado y sin actuaciones que “no se consideran ingresos de casos penales, dado que —según lo establecido en el Manual de Persecución Penal de la Provincia— no han generado un interés mínimo de investigación

En todos los casos, se trata de avances paulatinos hacia una mejor definición del universo de casos penales ingresados a los MPF, uno de los objetivos centrales de esta investigación.

Claro que, a medida que se avanza en definiciones más certeras del universo de casos, el denominador de la tasa se va reduciendo, lo cual debería colaborar matemáticamente con la obtención de tasas más elevadas. En ese marco, resulta aún más preocupante que ningún MP logre superar el 20% de respuesta efectiva. En otras palabras, cuando corremos la maleza y superamos el problema de “sobre-registro” de casos penales, nos encontramos con que más del 80% de los casos efectivamente penales están quedando sin ningún tipo de respuesta, una situación que, más allá de la cuestión estadística, es socialmente alarmante.

– **Subregistro de salidas:** Por otro lado, muchos Ministerios Públicos no registran adecuadamente las salidas que obtienen. Las principales respuestas de los MP en relación con este problema son:

- **“Las resoluciones judiciales son registradas por el Poder Judicial, no por el MP”:** Muchos MP siguen sosteniendo que las decisiones jurisdiccionales sólo deben ser registradas por el Poder Judicial, por ser el órgano decisor. Y, en algunos casos, esto significa que los MP carezcan de información tan básica como poder conocer cuántas condenas obtuvieron en un año. Debemos ser claros:

una organización debe encargarse producir o acceder a toda la información que le sea necesaria para la toma de decisiones, y no únicamente a aquella que refleje lo que ella misma produce en forma directa. Afirmar lo contrario implica seguir pensando a la información como un “registro administrativo” y no como un insumo para la toma de decisiones.

- **“Tenemos un subregistro de acuerdos reparatorios, porque en nuestro CPP son archivos, desestimaciones o sobreseimientos y así los registra el sistema”:** Frases como la señalada reflejan una burocratización del registro de información, es decir, una pérdida del sentido con el cual se realizan ese registro. Registrar las salidas de acuerdo con una mala lectura de las categorías normativas genera que decisiones sumamente trabajosas y complejas, como suelen ser los acuerdos reparatorios, queden invisibilizadas y, en última instancia, cuantificadas como una salida de baja calidad. Por ejemplo, en la instancia de validación, el MPF de Neuquén informó que en la primera respuesta se habían informado como archivos casos que en realidad habían tenido acuerdos reparatorios o mediaciones penales exitosas.

CONCLUSIÓN: MEJORAR LOS DATOS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO

A tres años de su inicio, el balance de esta micro-investigación es ambiguo. Por un lado, se ha logrado instalar en la discusión pública el rol político-criminal de los Ministerios Públicos y la necesidad de evaluar su desempeño.

Además, algunas Fiscalías o Procuraciones Generales han comenzado a tomar decisiones orientadas a mejorar los datos que producen, en el marco de una más amplia política institucional de planificación de la persecución penal.

También, algunas áreas de estadísticas han comenzado a tomar cartas en el asunto, lo que debe ser celebrado y apoyado especialmente, dada la histórica desatención que estas importantes áreas suelen sufrir en el día a día por parte de sus propias organizaciones.

Sin embargo, esos esfuerzos son todavía excepcionales. La mayoría de los Ministerios Públicos sigue sin publicar, y a veces sin siquiera producir, datos básicos sobre su desempeño. De hecho, la mayoría de ellos no publica ningún tipo de dato. Tampoco cuentan con ningún tipo de planificación de su política de persecución penal, ni siquiera generales.

Ni el Consejo Federal de Política Criminal ni el Consejo de Procuradores y Fiscales Generales de la República Argentina han avanzado en el desarrollo de indicadores propios que permitan visibilizar el desempeño de los Ministerios Públicos que representan y discutir abiertamente los mejores criterios de evaluación.



Creemos necesario reiterar las palabras expresadas en el primer informe de esta investigación, hace ya tres años, ya que el espíritu sigue siendo el mismo y, como señalamos, los avances aún no han sido los suficientes como para cambiar la invitación:

“Queremos repetir con insistencia que se trata sólo de un punto de partida para la elaboración de una matriz de evaluación de eficacia, dentro de una más general de desempeño, mucho más compleja y precisa. Pero ello no es posible sin despertar la colaboración de las propias instituciones fiscales y el interés por parte de sus directivos y secciones especializadas de la organización sobre la utilidad de esa medición. Nos interesa comenzar un proceso de diálogo en el que los Ministerios Públicos se tomen mucho más en serio la medición de la eficacia. La tarea comparativa es solo una herramienta para mejorar colectivamente ese trabajo y compartir experiencias.

Es necesario que los MPF incorporen esta preocupación y asuman con seriedad el deber que tienen en el marco de un sistema democrático que les asigna funciones fundamentales, en un momento en donde el efectivo cumplimiento de la prohibición de autotutela puede correr riesgo ante la ineficacia de las fiscalías. Se trata, en última instancia, de contribuir a la pacificación y a la consolidación de las democracias en nuestro país”⁴.

⁴ INECIP (2022), “La eficacia de los Ministerios Públicos Fiscales en Argentina”, pág. 33. Disponible en: <https://inecip.org/wp-content/uploads/2022/09/Inecip-Publicacion-La-eficacia-de-los-MPF.pdf>