

Publicación del CEJA e INECIP
— Año 2026



NÚMERO
26

Sistemas Judiciales

*Una perspectiva integral sobre
la administración de la justicia*

**MODELOS DE GESTIÓN DE LOS
MINISTERIOS PÚBLICOS FISCALES**



Palabras preliminares

Julian Alfie, Director Ejecutivo INECIP

Aldana Romano, Junta Directiva INECIP

Sobre pocas organizaciones públicas se han vertido tantas expectativas y se han asignado tantos recursos como en los Ministerios Públicos de Latinoamérica y el Caribe. Así y todo, a más de 20 años del primer número de Sistemas Judiciales, es necesario revisar aquellas discusiones iniciales en torno a cómo debe ser la organización y la gestión de las fiscalías. La puesta en marcha del nuevo modelo adversarial implicó una división de funciones entre los tribunales, los Ministerios Públicos y las defensas públicas hasta entonces desconocidas. A medida que esa diferenciación se operativizó, fue quedando claro que cada organización debía tener su propio diseño institucional y su propio modelo de gestión. Por eso, a lo largo de estas dos décadas todas las reformas desarrolladas han perseguido en esencia un mismo objetivo: romper con la tradicional organización de las fiscalías como un “reflejo” de la de los tribunales y dotar al Ministerio Público de un modelo de gestión propio.

Pero las reformas implementadas a lo largo y ancho de la región evidenciaron que esa no era una tarea sencilla. La primera generación de reformas reveló que los cambios en las normas procesales no eran suficientes para transformar las prácticas de las distintas organizaciones. Más adelante, la segunda ge-

neración demostró que los cambios en leyes orgánicas y en los modelos de gestión tampoco eran suficientes para transformar la cultura organizacional. No hay norma, organigrama ni protocolo que alcance para modificar la forma en la que se hacen las cosas al interior de una organización. Muchas veces, son necesarios cambios drásticos para provocar cambios de comportamiento que deriven en prácticas contraculturales.

No casualmente, Sistemas Judiciales nació con el objetivo de repensar la gestión, ya no desde una mirada administrativa modernizadora, sino desde una visión política, que comprende a las organizaciones como pluralidades de centros de poder. Hoy ya no quedan dudas respecto a que los Ministerios Públicos se han convertido en terrenos de disputa de poder entre actores internos y también entre otros externos, que buscan incidir sobre la persecución penal, a veces con fines nobles y otras veces para obtener un blindaje de impunidad. En algunos casos, esas disputas se dan dentro del marco de los complejos y desafiantes modelos de autonomía de las fiscalías elegidos por la mayoría de los países de la región, que se diferencia de otros existentes a nivel internacional en donde la fuente de legitimidad del Ministerio Público está más claramente definida, ya sea porque

las fiscalías dependen más directamente del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial, o por la vinculación más directa con las comunidades a través de elecciones populares (modelos que pueden aparecer como más “simples” en términos logísticos, aunque a costa de otros desafíos o problemas). El “modelo latinoamericano” de autonomía de las fiscalías es más complejo y requiere una ingeniería institucional más sofisticada y trabajosa para poder ser respetado en la práctica. Desatender la visión política en los cambios organizacionales y de diseño de modelos de gestión conlleva una mirada ingenua y con consecuencias que pueden ser dramáticas para las comunidades. De hecho, en los últimos años, muchas de estas disputas han adquirido formas brutalmente violentas.

Introducir la dimensión política en el análisis de los Ministerios Públicos implica, en primer lugar, clarificar su misión institucional. Aunque pueda parecer una obviedad, sigue habiendo debates sobre su definición. Eso no debería sorprender en una región en la cual el desarrollo organizacional de los Ministerios Públicos bajo modelos acusatorios es relativamente reciente. De hecho, en países con larga tradición adversarial, y con algunos años más de desarrollo de discusiones en torno a la gestión, las disputas en torno a la misión de las fiscalías siguen siendo recurrentes.

Una mirada normativista asocia la misión con el mandato que las constituciones o las leyes asignan a los Ministerios Públicos. Ello responde al “fetichismo normativista” propio de la tradición inquisitorial. Esta confusión conceptual tiende a favorecer una parálisis en el desarrollo organizacional, en la medida en que piensa a los Ministerios Públicos

como instituciones estáticas, que repiten en forma permanente su trabajo, reproducen el status quo, e invalidan el desarrollo de objetivos estratégicos y la orientación de sus esfuerzos hacia resultados concretos. Debemos superar esta distorsión básica de asumir que la función establecida en la ley equivale sin más a la misión del organismo.

Por el contrario, entender a los Ministerios Públicos como organizaciones complejas exige una revisión permanente de su misión, basada en un análisis contextual y de la propia organización, de la cual se derivan objetivos concretos y evaluables, así como acciones y estrategias para alcanzarlos. Es la planificación estratégica la actividad que permite que esas acciones y definiciones puedan ser tomadas, implementadas y monitoreadas. Bajo esta visión, los modelos de gestión deben siempre ser pensados como herramientas al servicio del cumplimiento de la misión, que debe ser cumplible en un mediano o largo plazo y, por lo tanto, revisada periódicamente. Cuando esto no sucede, se corre el riesgo de que los modelos y diseños organizacionales terminen desvinculándose del sentido para el cual fueron concebidos.

Existen diversos ejemplos en la región de este tipo de distorsiones. Uno de ellos es la creación de oficinas de análisis criminal, que han merecido un número especial de esta revista hace ya 6 años. Ellas fueron creadas con el objetivo de producir información sobre los fenómenos criminales, que permitiera orientar la persecución penal al impacto sobre esas dinámicas y patrones que subyacen a cualquier forma de criminalidad. Si bien las oficinas han proliferado a lo largo y ancho de la región, en la mayoría de los casos

han funcionado como espacios aislados y hasta olvidados, cuyos productos de trabajo no son utilizados para la toma de decisiones. Cuando la organización, en su conjunto, no tiene claro que su misión está vinculada al impacto sobre los fenómenos criminales, los valiosos análisis y productos que muchas de estas oficinas elaboran quedan desaprovechados. Como consecuencia de esto, no se desarrollan planes de persecución penal y la actuación de las fiscalías mantiene en esencia la lógica del “caso a caso”, siendo incapaz de impactar eficazmente sobre los mercados criminales que busca perseguir.

Otro ejemplo emblemático de esta distorsión es el de las oficinas o unidades de atención primaria, temprana o inicial. Ellas fueron creadas en las primeras reformas organizacionales con el objetivo de resolver uno de los problemas más evidentes que enfrentaron inicialmente los Ministerios Públicos: la sobrecarga de casos y la saturación del nivel operativo de fiscales. Se esperaba que estas oficinas evaluaran y seleccionaran aquellos casos que efectivamente iban a ser asignados a las fiscalías en base a criterios de persecución previamente definidos, evitando así la sobrecarga de trabajo e instando a un uso más eficiente de los recursos. Sin embargo, el aumento sostenido y exponencial de la litigiosidad penal en toda la región no fue acompañado de decisiones de gestión que permitieran orientar los esfuerzos de persecución a los casos de mayor gravedad y con mayor impacto social. Llamativamente, más de dos décadas después, y pese al diagnóstico compartido sobre la saturación de los fiscales en todos los Ministerios Públicos, pocas veces se pone en discusión el desempeño de estas oficinas

y la necesidad de reorientar su trabajo hacia las funciones por las que fueron creadas.

Los sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño institucional también se han ido alejando de su función original: producir información de calidad, útil para la toma de aquellas decisiones que permitan mejorar el impacto de las políticas de persecución penal. A lo largo de estos años se ha avanzado en el desarrollo de indicadores con pretensiones de integralidad, que efectivamente ofrecen información sistemática sobre el funcionamiento de las fiscalías, pero que no sirven para el gobierno y la gestión cotidiana de una organización pública. Sobran los ejemplos de extensos informes de gestión que reposan sobre los escritorios o en correos electrónicos que nunca son abiertos, al tiempo que los órganos directivos siguen orientando la actuación institucional casi intuitivamente.

Por último, el ejemplo más paradigmático es el de las fiscalías especializadas, que han sido creadas en todos los Ministerios Públicos a lo largo de estos años. Originalmente, se las pensaba como áreas capaces de diseñar e implementar políticas de persecución penal orientadas a impactar sobre áreas específicas de la criminalidad. Sin embargo, en la mayoría de los casos esto no ocurrió en la práctica. Las fiscalías especializadas concentraron la “competencia” para atender cierto tipo de casos y, muchas veces, sí desarrollaron capacidades para atender e investigar ciertas temáticas. Pero son muy pocos los casos en los cuales esas unidades fueron capaces de generar estrategias para impactar eficazmente sobre las regularidades y patrones que explican los fenómenos criminales sobre los cuales estaban llamadas a intervenir.

Como se observa, la agenda de fortalecimiento de los modelos de gestión de los Ministerios Públicos sigue teniendo diversos desafíos pendientes. Lo que caracteriza a todos ellos es, por un lado, la necesidad de vincular la gestión con la planificación estratégica de la persecución penal desde una dimensión política. Y, por el otro, avanzar en la profesionalización de la gestión haciendo un uso más inteligente de los recursos de la organización.

No se trata de pensar una agenda de “modernización” de los Ministerios Públicos, sino un plan de acción para mejorar su eficacia. Treinta años después de las primeras reformas, ya no es necesario explicarle a la sociedad la centralidad que el rol de las fiscalías tiene para la vida democrática. Por el contrario, es la propia sociedad la que nos exige mejorar su eficacia. Nos toca a nosotros, en tanto comunidad vinculada a los sistemas judiciales, hacernos cargo de esta tarea.