

UNTREF

UNIVERSIDAD NACIONAL
DE TRES DE FEBRERO

Procuración de justicia en las provincias argentinas

Informe 2021

Gasto fiscal y eficacia de los Ministerios Públicos Provinciales

CELIV

Centro de Estudios Latinoamericanos
sobre Inseguridad y Violencia
UNTREF

Autores

Marcelo Bergman

Doctor en Sociología por la Universidad de California en San Diego. Es director del Centro de Estudios Latinoamericano sobre Inseguridad y Violencia (CELIV) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero - Argentina. Director de la Maestría en Criminología y Seguridad Ciudadana (UNTREF). Ha sido profesor en Universidades de EE.UU y México, consultor de organismos internacionales y ha realizado investigaciones y encuestas en más de 14 países de la región.

Fernando G. Cafferata

Experto en políticas públicas en los campos de modernización del estado, desarrollo internacional y seguridad pública. MPA de la Universidad de Harvard y candidato a doctor en economía de la Universidad de San Andrés (Argentina). Es el Director Ejecutivo del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia (CELIV) de la Universidad Nacional de Tres de Febrero y profesor adjunto en la Universidad de Buenos Aires.

Facundo Pernigotti

Licenciado en Economía por la Universidad de San Andrés y tesista de la Maestría en Economía de la misma Universidad. Se ha desempeñado como asistente de investigación en el Centro de Estudios para el Desarrollo Humano (CEDH-UdeSA) y profesor asistente de materias de grado y posgrado en UdeSA. Actualmente trabaja como analista en el Fiscal Equity Lab Argentina (FELA) y como asistente de investigación en el Centro de Estudios Latinoamericano sobre de Inseguridad y Violencia (CELIV).

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen ejecutivo | 5 |
| 1. Estado del Arte | 7 |
| 2. Marco teórico | 8 |
| 3. Descripción de los datos | 9 |
| 4. Análisis | 13 |
| 4.1 Eficacia..... | 13 |
| 4.2 Eficiencia..... | 15 |
| 4.2.b. Eficiencia 2: Análisis Envolvente de Datos..... | 19 |
| 4.3 Efectividad..... | 21 |
| Conclusiones | 23 |
| Bibliografía | 26 |
| Índice de tablas y gráficos | |
| Tabla 1: Información presupuestaria y productiva por año y por provincia..... | 9 |
| Tabla 2: Descripción de los datos procesales (casos iniciados y actos procesales). Nominales y en tasas..... | 10 |
| Tabla 3: Datos procesales por provincia, casos iniciados según tipo de delito (%)..... | 11 |
| Tabla 4: Datos presupuestarios por provincia..... | 11 |
| Tabla 5: Tipos de acto procesal (%)..... | 13 |
| Tabla 6: Eficacia e imputaciones por tipo de delito (%)..... | 15 |
| Tabla 7: Análisis temporal de las imputaciones..... | 18 |
| Tabla 8: Resultados del análisis DEA: proporción de actos procesales efectivos..... | 19 |
| Tabla 9: Efectividad por tipo de delito..... | 21 |
| Gráfico 1: Casos archivados como porcentaje de actos procesales..... | 14 |
| Gráfico 2: Costo unitario de las actas procesales (en \$100.000 pesos, valores constantes 2020)..... | 16 |
| Gráfico 3: Economías de escala respecto del presupuesto total..... | 17 |
| Gráfico 4: Economías de escala respecto los casos iniciados..... | 17 |
| Gráfico 5: Análisis DEA - Frontera de Posibilidades de Producción..... | 20 |
| Apéndice | |
| Gráfico A- 1: Análisis DEA - Frontera de Posibilidades de Producción (sin Río Negro)..... | 25 |

Abstract

En este trabajo se analiza el servicio de procuración de justicia en las provincias argentinas. A partir de la elaboración de una base de datos original, mediante la recolección de datos sobre gasto y gestión de los ministerios públicos de las provincias para un periodo de 4 años (2017-2020), se examina la racionalidad económica y la eficacia del servicio para los ciudadanos. Para la realización de este estudio se utilizó información pública de libre acceso.

Resumen ejecutivo

El uso de evidencia empírica en la toma de decisiones de política pública en materia de administración de justicia es vital para que el Estado sea cada vez más eficaz, eficiente y equitativo en su intervención. Para ello, resulta fundamental el uso de datos y estadísticas sobre el funcionamiento del sistema de administración de justicia como una herramienta esencial para el diseño de una política criminal integral y efectiva, así como para el diseño de reformas institucionales y la evaluación de medidas implementadas.

Ante la ausencia en el debate público del uso de evidencia empírica para evaluar iniciativas implementadas, diseñar reformas institucionales o entender el funcionamiento actual del sistema de administración de justicia, este trabajo se propone comenzar dicho debate a partir del análisis empírico del trabajo de los Ministerios Públicos/Fiscalías de las provincias y del Ministerio Público Fiscal de la Nación.

Por un lado, porque quien ejerce la procuración a cargo del Ministerio Público *“tiene la facultad de definir cómo se persiguen determinados delitos que pueden tener una relevancia mayor en la defensa de los intereses generales de la sociedad”*¹. Por otro lado, porque al ser los fiscales los responsables de la investigación de los delitos, bajo el nuevo sistema acusatorio, resultan una figura clave para poder entender cómo funciona la disuasión del comportamiento delictivo.

En esta línea, el presente trabajo estudia la eficacia, eficiencia y efectividad de los ministerios públicos, fundamentalmente en 10 provincias argentinas y la eficiencia en 5 de ellas, en el período de 2017 a 2020. La selección de provincias y el período de análisis obedece pura y exclusivamente a la existencia de datos. En consecuencia, las conclusiones de este estudio resultan parciales a las unidades donde se obtuvo la información. A pesar de ello, la primera de las conclusiones es la falta de transparencia casi generalizada por parte de los ministerios públicos fiscales que no presentan dato alguno, empezando por el Ministerio Público de la Nación. Esto resulta grave para un poder público encargado de hacer cumplir la ley, el incumplir con la normativa de transparencia pública, así como con las buenas prácticas del gobierno abierto y la disponibilidad de datos.

A pesar de la opacidad mencionada, con datos abiertos disponibles recopilados de diversas fuentes en internet, el estudio elaboró una base de datos única hasta el momento que combina datos presupuestarios, datos de funcionamiento de los ministerios públicos y datos estructurales de los mismos. Con esta información realiza un análisis cuantitativo, estadístico y comparado de las distintas provincias para saber de qué forma se está prestando el servicio de procuración de justicia.

Tomando las definiciones de eficacia, eficiencia y efectividad, aquellas utilizadas para medir al sector público en general, proponemos los mismos indicadores ajustados a la labor de las fiscalías, para indagar en que tan bueno esta siendo su funcionamiento. Por supuesto, es importante mencionar que otras cuestiones igualmente importantes, tales como la calidad de la persecución penal, en términos de la provisión de un servicio equitativo, el respeto a los derechos de quienes tienen un proceso y la despolitización del servicio de justicia, no serán estudiadas en éste artículo.

Los resultados encontrados pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

¹ <https://www.mpf.gob.ar/que-es-el-mpf/>

- Sólo hay transparencia informativa con datos presupuestarios para 9 de las 24 jurisdicciones del país, y datos de funcionamiento de 10 de las 24.
- En término de los casos iniciados según el tipo de delito, Robo o Hurto es la más importante en casi todas las provincias, representando entre el 30% y el 60% del total.
- Los datos presupuestarios per cápita por provincia ajustados por inflación para el periodo 2016-2019 nos dan dos tipos de provincias, las de bajo gasto -hasta \$2000 pesos anuales por habitante (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La pampa, Mendoza y Neuquén) y las de alto gasto por habitante -más de \$2000 pesos anuales-.
- En promedio, el 92% de los recursos presupuestarios se destina a personal. El Ministerio Público Fiscal de la Nación es la organización más cantidad del presupuesto destinan a este rubro (98%).
- En cuanto a la eficacia, el 63% de los actos procesales que hacen los Ministerios Públicos es archivar denuncias. Este valor es del 96% en Río Negro y del 90% en la Provincia de Buenos Aires. Podemos seccionar a las provincias en dos grupos, aquellas de peor desempeño -archivan más del 75%- (Buenos Aires, Chubut, Río Negro y Salta) y aquellas de mejor desempeño (Corrientes, Jujuy, La Pampa y Santa Fe).
- Las imputaciones dadas las causas iniciadas son otra medida de eficacia. Las causas homicidios, son las que mayor caso terminan en imputaciones, con un promedio del 26% en promedio, mientras que de los casos iniciados por lesiones un 8% termina en imputación y por robo un 3%. Salta y Río Negro tienen tasas de imputación de homicidios muy por debajo de las del resto (6% y 15% respectivamente).
- El costo promedio por caso iniciado es de alrededor de \$20.000 pesos con grandes heterogeneidades por provincias (algunas cerca de \$10.000 y otras en \$50.000). En el periodo de tiempo analizado hay provincias que duplicaron estos costos (aún en moneda constante).
- El tiempo que demora la fiscalía en realizar la imputación desde el momento del crimen tiene una mediana de 45 días, donde el promedio provincial de imputaciones en el primer mes es el 45% del total. Las provincias de Buenos Aires, y Santa Fe presentan los mejores rendimientos, con más del 50% de las imputaciones realizadas dentro de la primera semana. El desempeño de todas las provincias es mejor (se resuelven más rápido) para los robos o hurtos y peor para los homicidios.
- Midiendo la ineficiencia pura, aquella que se debe al mal uso de los recursos, independiente de la escala, Río Negro presenta los peores datos, seguida por la Provincia de Buenos Aires, Salta y Mendoza.
- En términos de efectividad, todas las provincias tienen una mayor cantidad de casos iniciados que de crímenes reportados, pero la cantidad de imputaciones es mucho más baja, donde en promedio 0,11 delitos reportados tiene imputación (esto representa una alta tasa de impunidad). Sin embargo, al desagregar el análisis por el tipo de delito vemos que hay 1,13 imputaciones por homicidio denunciado, mientras que con los robos esto baja a 0,07 imputaciones por robo denunciado (el 93% de los mismos quedan impunes).

En términos sintéticos, las provincias argentinas, en promedio, producen muy poca investigación criminal. La escasa producción es cara (por la baja eficiencia) y sus resultados son inefectivos para reducir el delito por medio de la disuasión criminal. Sin embargo, este resultado mediocre en promedio esconde una heterogeneidad muy grande entre provincias. Estos hallazgos van en línea con estudios similares hechos en otros países (Bergman y Cafferata, 2013).

Este trabajo cuenta con cinco secciones. La primera es el "Estado del Arte" donde se elabora cómo entender el problema de la administración de justicia desde la academia y porque interesa darle una solución. La segunda sección se denomina "Marco Teórico" y sirve para poner en claro a qué nos referimos cuando denominamos conceptos tales como eficacia, efectividad o eficiencia. La tercera sección describe los datos tanto presupuestarios como de producción (casos iniciados, imputaciones, etc.) y explica los mismos en términos de estadística descriptiva que permite una primera comparación entre las provincias. En la cuarta sección, se analizan los datos a partir de diversas técnicas estadísticas, con el fin de determinar el nivel de eficacia, eficiencia y efectividad de las provincias en la muestra. Es decir, se analiza qué tan bien las Fiscalías Provinciales llevan adelante la concreción de objetivos. Por otro lado, se desarrolla empíricamente dos análisis de la eficiencia (relación insumo-producto) de los Ministerios Públicos Provinciales para entender mejor la capacidad productiva de los mismos. Finalmente, se analiza la efectividad (relación producto-resultado) de los distintos ministerios públicos, es decir, se intenta poner en relación el trabajo de investigación con la cantidad de delitos. El documento cierra con una quinta sección que brinda una síntesis de los hallazgos obtenidos y propone algunas líneas estratégicas de política pública para mejorar el servicio de los Ministerios Públicos.

1. Estado del Arte

En la literatura, la evaluación del sistema de la justicia criminal se ha enfocado en distintos aspectos de su funcionamiento. Entre estos, se destaca por su popularidad el estudio de la eficiencia, medida generalmente como la relación entre los recursos disponibles (humanos o financieros) y alguna medida de producción física (como pueden ser la cantidad de imputaciones, casos finalizados, entre otros). A pesar de ser el aspecto más estudiado, los trabajos que estudian la eficiencia del sistema de justicia criminal son escasos y están concentrados en los países desarrollados, como Estados Unidos (Gorman y Ruggiero, 2009); España (García-Rubio y Rosales-López, 2010; Espasa y Esteller-Moré, 2015); Noruega (Kittelsen y Førsund, 1992); o Alemania (Schneider, 2005). Respecto de las variables utilizadas para medir la eficiencia, parece haber un consenso teórico, y por la disponibilidad de datos, en tomar al personal como inputs, y a la resolución de casos como medida de producción.

En América Latina, el único trabajo similar, a la fecha, es el de Bergman y Cafferata (2012), que estudian el funcionamiento de las procuradurías de México, poniendo énfasis en variables de gasto y productivas, como casos iniciados e imputaciones. En este caso, los autores concluyen que las entidades son eficaces, es decir, que cumplen objetivos pautas (tienen un alto ratio de imputaciones respecto de los casos iniciados) pero son ineficientes en el uso de recursos (alcanzan objetivos malgastando recursos) y no son capaces de disuadir el delito con su accionar (son poco efectivas).

Otros estudios en la región se concentran en características del funcionamiento de los ministerios públicos, como la velocidad de resolución de los procesos (Dalton y Singer, 2008; Abramo, 2010); la relación entre políticas federales y el comportamiento de los fiscales (Smulovitz, 2012); o el acceso a la justicia (Gomes and Guimaraes 2013). Por último, existen trabajos que intentan englobar a más de una categoría para construir índices de calidad (Cunha et al., 2014; Oliveira Buta et al., 2019). Gomes y Guimaraes (2012) presentan una revisión de literatura detallada sobre el tema.

Este trabajo pretende aportar literatura desde una perspectiva que integre en el análisis de las fiscalías subnacionales las nociones de eficiencia, eficacia y efectividad en la prestación del servicio público de procuración de justicia. A nuestro conocimiento, es el primer estudio para el caso argentino. Para hacerlo, generamos una base de datos propia recopilando información de diversas fuentes. En cuanto al desarrollo y análisis, se propone un marco similar al elaborado por Bergman y Cafferata (2012). Al mismo, le adiciona una metodología no paramétrica para calcular un índice de eficiencia relativa entre las provincias y analizar la capacidad de mejora de cada una. La técnica a desarrollar, denominada análisis envolvente de datos (DEA, por sus siglas en inglés, fue propuesta por Charnes, Cooper, y Rhodes (1978) y ha ganado una atención considerable como herramienta de gestión para medir el desempeño de las organizaciones, y se ha utilizado ampliamente para evaluar la eficiencia de los sectores público y privado. Algunos ejemplos de su aplicación en el ámbito público son para medir eficiencia en estaciones policiales en Turquía, Inglaterra y Gales (Thanassoulis, 1995; Akdogan, 2010). Zóltazek (2014) utiliza la metodología para identificar las mejores prácticas adoptadas por estados europeos en materia de seguridad pública. De manera similar, Cotte Poveda (2010) estudia la efectividad de los departamentos colombianos para disminuir la violencia, y como la eficiencia se relaciona con características socio-económicas de cada localidad. Por último, similar a nuestro trabajo, García-Rubio y Rosales (2010) estudian con esta metodología la eficiencia de los Juzgados de Primera Instancia de lo Civil de la Comunidad Autónoma de Andalucía. De acuerdo a nuestro conocimiento, es la primera vez que se aplica en Latinoamérica al análisis de las fiscalías.

2. Marco teórico

Las nociones a recuperar de la literatura para la elaboración del marco teórico son esencialmente las definiciones de eficiencia, eficacia y efectividad. El concepto de eficiencia indica como es la relación entre insumos y productos (magnitudes físicas). Se pueden definir dos subgrupos principales: los que se destinan al costeo (unitario, promedio, etc.) y los focalizados en la productividad de los factores -unidad promedio obtenida por factor- (Armijo, 2011). En el caso de este trabajo, y siguiendo a Bergman y Cafferata (2012), analizaremos el costo unitario por tipo de producto elaborado por las fiscalías provinciales (o sea casos iniciados e imputaciones). Además, mediante el análisis DEA, identificamos la capacidad de mejora relativa de las provincias en términos de imputaciones.

Respecto a la definición de eficacia, ésta se entiende como el grado de cumplimiento de los objetivos (Armijo 2009, 2011). Pueden utilizarse el cumplimiento de objetivos en torno a productos o resultados como indicador de eficacia, dependiendo de los objetivos organizacionales (Armijo 2009). Existen cuatro medidas típicas de eficacia: cobertura, focalización, capacidad para cubrir la demanda y resultado final (Armijo, 2011). Este estudio se enfocará en la cobertura, medida como la capacidad de las fiscalías de imputar dada la cantidad de casos iniciados.

Finalmente, en términos de efectividad, definimos que una organización efectiva es aquella que logra que sus productos y resultados generan efectos sociales (Nagel, 1986). En ese sentido, una organización efectiva logra tener “impacto” en las sociedades (Kellog, 2004). Supone que, dadas las acciones se genera un “efecto” en la sociedad como tal (pudiendo ser positivo, negativo o ninguno). Para el caso de las Fiscalías Provinciales, su accionar (tanto los casos iniciados, como las imputaciones) deberían generar un efecto disuasorio e incluso (si las imputaciones terminan en condena) un efecto incapacitador en la delincuencia. Por lo tanto, para estudiar la efectividad este estudio se centrará en la cantidad de imputaciones respecto de la cantidad de delitos y el tiempo que toman, ya que, si el trabajo de las fiscalías es rápido y certero, incrementa la certeza de castigo para quien comete delitos.

3. Descripción de los datos

Para llevar a cabo el estudio contamos con datos presupuestarios y de funcionamiento de los ministerios públicos a nivel provincial y nacional para el período 2017 a 2020. Los datos presupuestarios fueron recopilados de los presupuestos publicados por las distintas provincias en sus páginas web oficiales. Para todas las provincias, se divide el presupuesto total en 4 categorías básicas: gastos en personal, gastos en bienes de uso, gastos en servicios, y “otros”. Los datos de funcionamiento de los ministerios, por su parte, son de libre acceso y están divulgados en el portal de datos abiertos de la nación. Esta base de datos contiene información acerca de todos los casos iniciados y actas procesales llevadas a cabo por estos ministerios públicos. Las principales variables utilizadas en este análisis son el tipo de delito y de acto procesal.

Tabla 1: Información presupuestaria y productiva por año y por provincia

| Provincia | Datos Productivos | | Datos Presupuestarios |
|---------------------|-------------------|------------------|-----------------------|
| | Casos Iniciados | Actos Procesales | |
| CABA | - | - | 2017-2020 |
| Buenos Aires | 2017-2019 | 2017-2019 | 2017-2019 |
| Córdoba | - | - | 2017-2020 |
| Corrientes | 2017-2019 | 2017-2019 | - |
| Chaco | - | - | - |
| Chubut | 2017-2020 | 2017-2020 | - |
| Entre Ríos | - | - | 2017-2020 |
| Formosa | - | - | - |
| Jujuy | 2017-2019 | 2017-2019 | - |
| La Pampa | 2017-2019 | 2017-2019 | 2017-2020 |
| Mendoza | 2017-2019 | 2017-2020 | 2017-2020 |
| Neuquén | - | - | 2017-2020 |
| Río Negro | 2018-2019 | 2018-2019 | 2017-2020 |
| Salta | 2017-2019 | 2018-2019 | 2018-2019 |
| San Juan | - | - | - |
| Santa Cruz | - | - | - |
| Santa Fe | 2017-2019 | 2017-2019 | - |
| Santiago del Estero | 2018-2019 | - | - |
| Tucumán | - | - | - |
| Tierra del Fuego | - | - | - |

En el caso del Ministerio Público Fiscal de la Nación, a la fecha de elaboración del informe, la página de transparencia sólo contenía informes de gestión cerrados. Que con posterioridad a la elaboración y procesamiento de datos y antes de publicarlo, se verificó que la página incorporaba datos presupuestarios y de personal, sin embargo, por fechas y niveles de agregación no se lograron incorporar.

Como puede apreciarse en la tabla 1, los datos no están disponibles para todas las provincias, y por lo tanto se restringe el análisis a las provincias con información disponible. Se cuenta con datos presupuestarios para 9 de las 24 provincias del país, y datos de funcionamiento de los ministerios para 10. De todas las subjurisdicciones, solo cinco tienen disponibles todos los datos, y por lo tanto se centra los análisis de eficiencia y eficacia sólo para estas 5 provincias (Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Río Negro, y Salta). Como problema inicial, esto no sólo indica una gran opacidad en materia de acceso a la información, sino también es un problema metodológico. Sin embargo, una muestra de 5 de las 24 provincias nos brindan un indicio de la situación general en el país

En la primera sección se incorpora una breve comparación con la Procuración de la Nación, aunque en este organismo también los datos son escasos. Esta unidad de análisis solo cuenta con información de los casos iniciados y presupuestarios, y esto limita la inclusión de la unidad nacional a una mera descripción de alguna de las variables.

La tabla 2 muestra la dimensión de los datos de funcionamiento de los Ministerios Públicos para las unidades disponibles. En particular, se exponen la cantidad de casos iniciados y actos procesales, en total y por cada cien mil habitantes (Tasa CI y Tasa Ap, respectivamente).

Tabla 2: Descripción de los datos procesales (casos iniciados y actos procesales). Nominales y en tasas.

| Provincia | Casos Iniciados | Tasa CI cada 100 mil hab | Actos Procesales | Tasa AP cada 100 mil hab |
|---------------------|-----------------|--------------------------|------------------|--------------------------|
| Buenos Aires | 2.547.383 | 16.275 | 2.420.460 | 15.464 |
| Chubut | 95.121 | 18.684 | 79.079 | 15.533 |
| Corrientes | 101.091 | 10.184 | 112.469 | 11.331 |
| Jujuy | 82.497 | 12.252 | 9.990 | 1.484 |
| La Pampa | 57.854 | 18.139 | 31.108 | 9.753 |
| Mendoza | 350.836 | 20.175 | 97.009 | 5.579 |
| Río Negro | 71.673 | 11.223 | 50.165 | 7.855 |
| Salta | 393.037 | 32.364 | 180.601 | 14.871 |
| Santa Fe | 705.125 | 22.073 | 160.655 | 5.029 |
| Santiago del Estero | 51.471 | 5.889 | - | - |
| Nación* | 69.670 | - | - | - |
| Promedio Provincias | 445.609 | 16.726 | 349.060 | 9.655 |

**Solo se cuenta con información para 2018*

Solo diez provincias hacen públicos los datos de funcionamiento de sus respectivos MPFs. Salvando las diferencias poblacionales, las tasas de casos iniciados y actos procesales varían ampliamente entre provincias. Además, también varía el ratio entre actos procesales y casos iniciados. Mientras que en algunas provincias (como Buenos Aires, Chubut o Corrientes) hay alrededor de un acto procesal por caso iniciado, en otras (como Jujuy o Santa Fé) hay un acto procesal por cada cuatro casos iniciados. En las siguientes secciones estudiaremos más a detalle el funcionamiento y estas heterogeneidades entre las provincias.

Tabla 3: Datos procesales por provincia, casos iniciados según tipo de delito (%)

| Provincia | Robo o Hurto | Daños o Amenazas | Homicidios | Estupefacientes | Lesiones | Otros |
|---------------------|--------------|------------------|------------|-----------------|----------|-------|
| Buenos Aires | 34% | 23% | 1% | 9% | 20% | 14% |
| Chubut | 40% | 30% | 1% | 0% | 15% | 14% |
| Corrientes | 45% | 21% | 1% | 0% | 19% | 15% |
| Jujuy | 57% | 15% | 1% | 0% | 17% | 10% |
| La Pampa | 33% | 29% | 1% | 0% | 20% | 18% |
| Mendoza | 42% | 20% | 0% | 0% | 23% | 14% |
| Río Negro | 49% | 19% | 1% | 0% | 12% | 19% |
| Salta | 37% | 27% | 0% | 6% | 17% | 12% |
| Santa Fe | 41% | 22% | 1% | 0% | 25% | 11% |
| Santaigo del Estero | 43% | 26% | 1% | 1% | 21% | 8% |
| Nación | 2% | 2% | 1% | 61% | 1% | 33% |
| Promedio Provincias | 42% | 23% | 1% | 2% | 19% | 13% |

**Solo se cuenta con información para 2018*

En la tabla 3 se observa la distribución de los casos iniciados según el tipo de delito al que se deben. La categoría de Robo o Hurto es la más importante en casi todas las provincias, representando entre el 30% y el 60% del total de casos iniciados. Las categorías de Lesiones (dolosas y culposas) y Daños o Amenazas son las siguientes en importancia, con alrededor del 20% de los casos en las provincias. Los casos iniciados por homicidios son pocos en todas las provincias ya que los homicidios son delitos graves pero muy poco frecuentes. La categoría que sigue en importancia es la de estupefacientes, y salvo en las provincias de Buenos Aires y Salta no representa más del 1%. Entre las categorías previas abarcan más del 80% de los casos iniciados en todas las provincias, y el porcentaje restante se divide entre 22 categorías que individualmente no son significativas en su peso. Finalmente, la Procuración de la Nación presenta patrones muy distintos a los provinciales, ya que la mayoría de los casos iniciados se deben a estupefacientes (61%).

Tabla 4: Datos presupuestarios por provincia

| Provincia | Presupuesto (en miles de millones) | Presupuesto per cápita (en pesos) | Personal (%) | Bienes de consumo (%) | Servicios (%) | Otros(%) |
|---------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|--------------|--------------------------|---------------|----------|
| Buenos Aires | 22,33 | 1430 | 88% | 3% | 4% | 5% |
| CABA | 10,08 | 3499 | 86% | 1% | 10% | 3% |
| Córdoba | 4,88 | 1480 | 93% | 2% | 4% | 1% |
| Entre Ríos | 0,96 | 779 | 98% | 0% | 1% | 0% |
| La Pampa | 0,57 | 1785 | 95% | 1% | 3% | 1% |
| Mendoza | 2,75 | 1592 | 94% | 3% | 3% | 0% |
| Neuquén | 1,06 | 1971 | . | . | . | . |
| Río Negro | 2,03 | 3264 | 93% | 0% | 4% | 3% |
| Salta | 2,92 | 2403 | 90% | 2% | 5% | 3% |
| Nación | 11,88 | - | 97% | 0% | 2% | 1% |
| Promedio Provincias | 5,29 | 2022,53 | 92% | 2% | 4% | 2% |

La tabla 4 presenta el resumen de los datos presupuestarios por provincia, en promedio para todos los años de la muestra (de 2017 a 2020). Para hacer la serie comparable, todos los valores son ajustados por inflación y están medidos en pesos constantes de 2020. La primera columna presenta los datos del presupuesto total (promedio para todos los años disponibles) en millones de pesos, y la segunda columna señala el gasto por cada cien mil habitantes. El resto de las columnas presentan la distribución de ese presupuesto entre las diferentes categorías: gastos en personal, bienes de consumo, servicios y otras categorías.

A grandes rasgos, se puede dividir a las provincias en dos grupos. El primer grupo de gasto “bajo”, con presupuesto por habitante de entre 1 y 2 mil pesos, donde se encuentran Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La pampa, Mendoza y Neuquén. El segundo grupo de gasto “alto”, entre las que se encuentran CABA, Río Negro y Salta. Si bien la provincia de Salta tiene presupuestos levemente superiores a los 2000 por persona (contra presupuestos de casi 4000 para las otras dos provincias), esto se compensa por el hecho de que las provincias del norte suelen tener precios relativos más bajos. Respecto de la división entre categorías, el gasto en personal es por lejos la categoría más importante, y abarca alrededor del 90% para todas las provincias (y todos los años analizados). Es importante mencionar que, en promedio, el 92% de los recursos presupuestarios se destina a personal, donde Entre Ríos y el Ministerio Público Fiscal de la Nación son las 2 organizaciones que más cantidad del presupuesto destinan a este rubro proporcionalmente (97% y 98% respectivamente).

4. Análisis

4.1 Eficacia

Para estudiar la eficacia de los Ministerios Públicos, nos centramos exclusivamente en el tipo de actas procesales que se emiten, sin considerar la cantidad de recursos necesarios. Es decir, nos interesa saber cómo funcionan los MPF sin importar cuánto dinero requieren para su funcionamiento. En particular, centraremos nuestro análisis en dos acciones en particular: la cantidad de casos que son archivados y la cantidad de imputaciones realizadas. Para describir todas las acciones que toman, la Tabla 5 presenta todos los posibles actos procesales y muestra el porcentaje del total que representa cada uno.

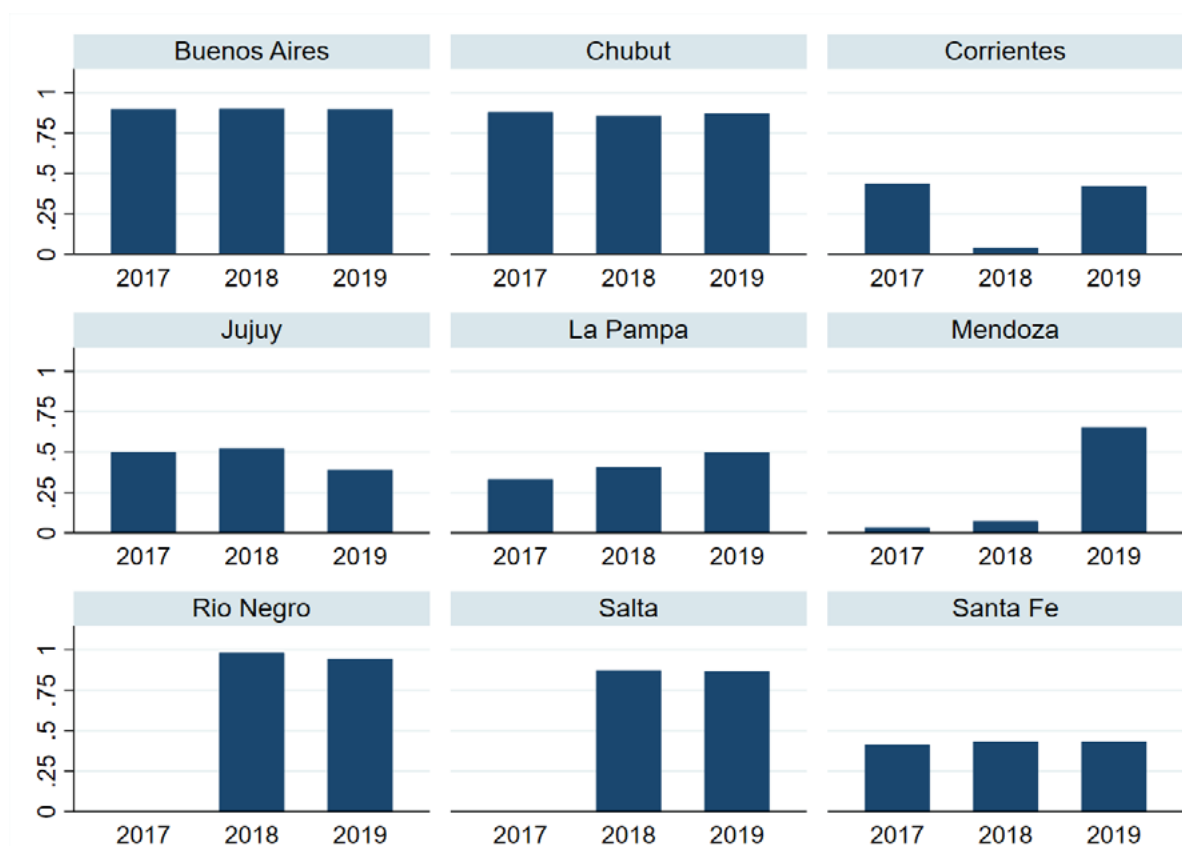
Tabla 5: Tipos de acto procesal (%)

| Provincia | Archivo | Imputación | Req. de Juicio Abreviado | Req. de Sobreseimiento | Req. de Suspensión de Juicio a Prueba |
|---------------------|---------|------------|--------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| Buenos Aires | 90% | 8% | 1% | 1% | 1% |
| Chubut | 87% | 10% | 2% | 0% | 2% |
| Corrientes | 43% | 52% | 0% | 1% | 4% |
| Jujuy | 47% | 48% | 5% | 0% | 0% |
| La Pampa | 40% | 48% | 12% | 0% | 1% |
| Mendoza | 37% | 59% | 3% | 0% | 1% |
| Río Negro | 96% | 4% | 0% | 0% | 0% |
| Salta | 87% | 7% | 2% | 4% | 1% |
| Santa Fe | 43% | 43% | 10% | 0% | 4% |
| Promedio Provincias | 63% | 31% | 4% | 1% | 1% |

Nota: algunas columnas no suman exactamente 100% debido al redondeo de los decimales.

En la tabla podemos observar que la gran mayoría de los actos procesales son archivados (el 63%). A continuación, nos centramos en mayor detalle en las diferencias en la proporción de casos archivados por provincia. El gráfico 1 presenta la evolución en el tiempo del porcentaje de actos procesales que fueron archivos por provincia.

Gráfico 1: Casos archivados como porcentaje de actos procesales



Al leer esta figura, podemos dividir a las provincias en dos grandes grupos según su eficacia. Por un lado, las provincias con peor desempeño, en las que más del 75% de los actos procesales son archivos. En este grupo se encuentran Buenos Aires, Chubut, Rio Negro y Salta. Por el otro lado, las provincias con un mejor desempeño, donde los archivos no representan la mitad de los actos procesales efectuados. A este grupo pertenecen las provincias de Corrientes, Jujuy, La Pampa y Santa Fe. La provincia de Mendoza es un outlier en la muestra y presenta una evolución atípica en el tiempo. Mientras que la mayoría de las provincias la tasa de archivos es estable, en Mendoza es casi nula en los primeros dos años pero aumenta bruscamente para 2019. Si bien esto podría significar cambios bruscos en el funcionamiento del MPF, es posible que se deba a faltas o errores al momento de subir los datos.

Otro posible enfoque para estudiar la eficacia de las distintas unidades es analizar las imputaciones llevadas a cabo. Estas consisten en un acto formal mediante el cual la fiscalía comunica a una persona que lo investiga como presunto autor o partícipe de un delito. Mientras que la decisión final depende del poder judicial (externo al MPF), la imputación significa que el Ministerio reunió evidencia suficiente para acusar a la persona en cuestión. Por lo tanto, se puede considerar que un Ministerio Público es más eficaz si una mayor proporción de casos iniciados terminan en una imputación. La tabla 6 presenta el ratio entre imputaciones y casos iniciados por los MPF².

² El ratio entre imputaciones y casos iniciados presentados en la tabla 3 no representa la proporción de casos iniciados que terminaron en imputación, sino simplemente la cantidad total de casos iniciados y de imputaciones dictadas en el período en cuestión.

Tabla 6: Eficacia e imputaciones por tipo de delito (%)

| Provincia | Eficacia | Homicidios Imputa / CI (%) | Lesiones Imputa / CI (%) | Robos Imputa / CI (%) |
|---------------------|----------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------------|
| Buenos Aires | 5,8 | 46% | 5% | 5% |
| Chubut | 5,8 | 32% | 8% | 5% |
| Corrientes | 14,9 | - | - | - |
| Jujuy | 4,4 | - | - | - |
| La Pampa | 9 | 25% | 18% | 5% |
| Mendoza | 8 | 30% | 11% | 4% |
| Río Negro | 1 | 15% | 4% | 1% |
| Salta | 3 | 6% | 1% | 0% |
| Santa Fe | 2 | - | - | - |
| Promedio Provincias | 6 | 26% | 8% | 3% |

La segunda columna de la tabla presenta la ratio total entre imputaciones y casos iniciados. Como se puede observar, esta medida presenta resultados similares a la anterior en términos de la eficacia relativa de las provincias. Si bien las medidas son comparables, que un caso no sea archivado no necesariamente significa que luego se desarrolle e investigue de manera correcta. Las imputaciones, en cambio, si nos garantizan un proceso correcto y son una mejor medida de la eficacia. Por esto, en lo que resta del trabajo el análisis se centrará exclusivamente en la segunda medida de eficacia.

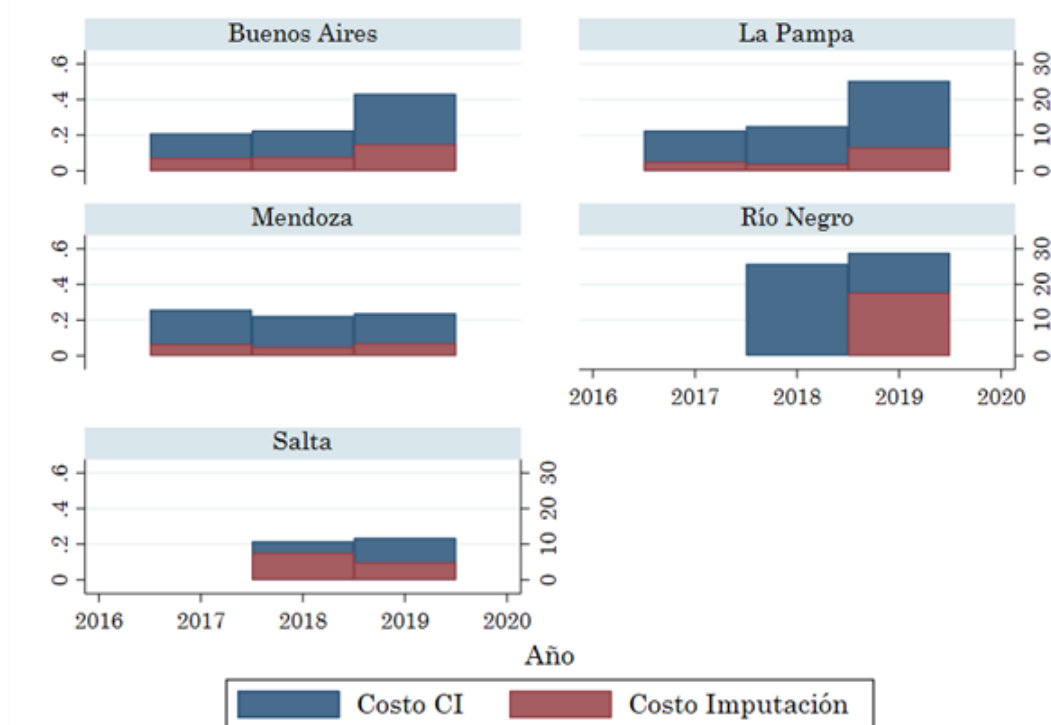
Adentrándonos en el resultado anterior, las columnas 3 a 5 de la tabla describen la eficacia según el tipo de delito. Cada columna representa la ratio de imputaciones respecto de los casos iniciados de un tipo específico de delito. Efectivamente, el tipo de delito influye en el desarrollo de la causa. Aun teniendo en cuenta las heterogeneidades entre provincias, los homicidios son con amplia diferencia los delitos que en mayor caso terminan en imputaciones. Este resultado es razonable teniendo en cuenta la severidad de este tipo de delitos. Dentro de esta categoría, sin embargo, se evidencian amplias diferencias entre las provincias. En particular, las provincias de Salta y Río Negro tienen tasas de imputación muy por debajo de las del resto (6% y 15% respectivamente). Respecto de las lesiones, los niveles de imputación en promedio son mucho menores que en el caso anterior, pero nuevamente vemos que existen grandes brechas entre las provincias. En este caso, La Pampa presenta el mejor desempeño con una ratio de 18%, mientras que Salta, nuevamente, presenta el peor con una tasa de 1%. Finalmente, los robos son el tipo de delito con menor tasa en promedio y a su vez menor varianza entre las provincias.

4.2 Eficiencia

La eficiencia es la capacidad de obtener los mejores resultados con la menor cantidad posible de recursos. En nuestro análisis, una provincia es considerada eficiente si es eficaz y no derrocha recursos. Por lo tanto, en esta sección extendemos el análisis de las secciones previas añadiendo los datos presupuestarios.

El gráfico 2 muestra el costo promedio, medido en cientos de miles de pesos, por caso iniciado y por cada imputación realizada.

Gráfico 2: Costo unitario de las actas procesales
(en \$100.000 pesos, valores constantes 2020)



*Se omite el costo por imputación para Río Negro 2018 por valores atípicos en cantidad de imputaciones.

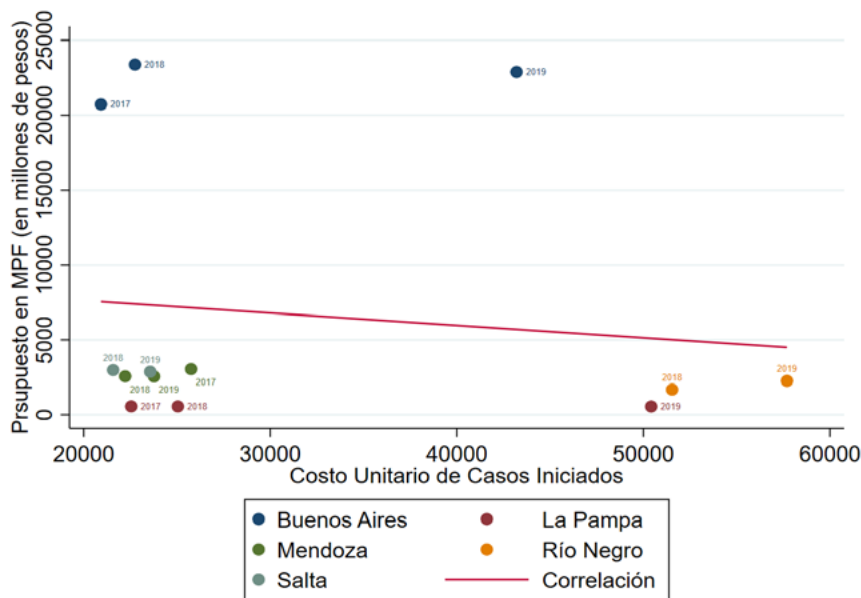
Respecto del costo por caso iniciado (eje izquierdo), se pueden diferenciar tres patrones distintos entre las provincias. En primer lugar, Buenos Aires y La Pampa tenían costos unitarios “bajos” (relativo al resto) de aproximadamente \$20.000, pero aumentaron de manera significativa en el último año (a casi el doble). En segundo lugar, la provincia de Río Negro tiene en ambos años los costos más altos de todos (aproximadamente \$50.000). Por último, Mendoza y Salta son las provincias con menores costos unitarios en promedio, y no parecen haber aumentado significativamente durante la muestra.

Respecto del costo de las imputaciones (eje derecho), los patrones son similares al de los casos iniciados (sugiriendo una asociación positiva entre casos iniciados y cantidad de imputaciones). Sin embargo, Río Negro presenta un desempeño mucho peor que en la categoría anterior, ya que sus costos son 10 veces superiores que el de la provincia más eficiente (La Pampa).

En principio, parte de las diferencias encontradas se podrían deber a la presencia de economías de escala en los funcionamientos de los MPF. Una economía de escala tendría lugar si ciertos recursos (por ejemplo, edificios, computacionales, o simplemente la mecanización de actividades) se aprovecharan mejor para procesar grandes cantidades de casos y actos procesales. Al contrario, se puede decir que existen deseconomías de escala si ocurriera lo contrario: al aumentar la cantidad de casos trabajados se entorpecen ciertas actividades o algunos factores se utilizan de peor manera. Plausiblemente ambas hipótesis podrían ser correctas, y estudiar la presencia de escalas puede ser importante a la hora de pensar y diseñar un poder judicial eficiente. Por esta razón, adentramos en estos conceptos estudiando la relación entre el costo unitario y el tamaño de los Ministerios Públicos.

En el gráfico 3 se detallan las observaciones de los costos unitarios sobre Casos Iniciados y el presupuesto total del MPF de la provincia. Cada punto representa una provincia en un período de tiempo (año), y la recta roja representa el coeficiente de correlación entre las variables.

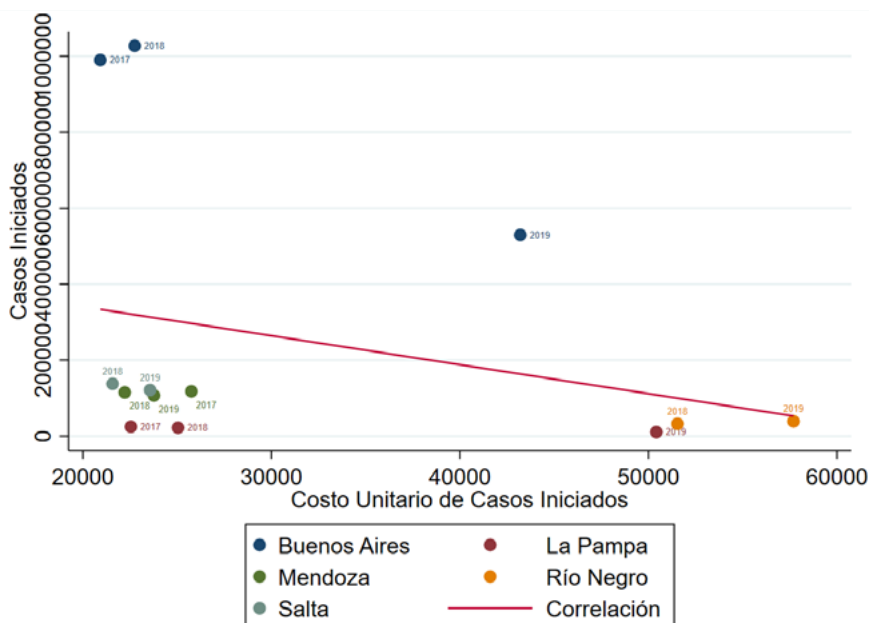
Gráfico 3: Economías de escala respecto del presupuesto total



Si bien la correlación es negativa, no parece haber una relación clara entre el presupuesto total y el costo unitario de los casos iniciados. Esto implica que, en principio, un mayor presupuesto no implica un menor costo promedio por cada caso iniciado. Los resultados son los mismos si se excluye del análisis a la provincia de Buenos Aires, que es un outlier en la muestra (porque su presupuesto es mucho más alto que el del resto de las provincias, y esto podría generar correlaciones espurias).

Otra forma de buscar economías de escala es analizar el costo unitario en relación a la cantidad de CI. Si se mantuviera la hipótesis de presencia de economías de escala (presentes en el gráfico anterior), la cantidad y el costo unitario de los CI deberían estar asociados de manera negativa.

Gráfico 4: Economías de escala respecto los casos iniciados



El gráfico 4 expone la asociación entre la cantidad de CI y el costo unitario. Cada punto representa una provincia en un período de tiempo (año), y la recta roja representa el coeficiente de correlación entre las variables. Al igual que en el análisis anterior, nuevamente observamos una correlación negativa aunque no significativa, y que se debe en gran parte a Río Negro que tiene pocos casos iniciados pero un costo muy alto.

Otro enfoque para estudiar la eficiencia de las provincias consiste en calcular el tiempo promedio que demora la fiscalía en realizar la imputación desde el momento del crimen. Una provincia eficiente debería realizar las imputaciones en el menor tiempo posible. La tabla 7 nos permite realizar este análisis. Las primeras cuatro columnas muestran la cantidad de imputaciones que se realizaron en el primer mes a partir del crimen, según el tipo de delito. Las cuatro columnas de la derecha presentan la mediana de la duración medida en días.

Tabla 7: Análisis temporal de las imputaciones

| Provincia | Proporción de imputaciones (primer mes) | | | | Mediana (en días) | | | |
|---------------------|---|--------------|----------|------------|-------------------|--------------|----------|------------|
| | Total | Robo o Hurto | Lesiones | Homicidios | Total | Robo o Hurto | Lesiones | Homicidios |
| Buenos Aires | 70% | 78% | 58% | 66% | 2 | 1 | 4 | 6 |
| Chubut | 62% | 72% | 42% | 75% | 3 | 2 | 63 | 3 |
| Corrientes | 26% | - | - | - | 82 | - | - | - |
| Jujuy | 41% | - | - | - | 49 | - | - | - |
| La Pampa | 58% | 54% | 58% | 53% | 18 | 23 | 17,5 | 22 |
| Mendoza | 60% | 71% | 61% | 42% | 15 | 3 | 16 | 108 |
| Río Negro | 19% | 32% | 16% | 21% | 183 | 101 | 193,5 | 205 |
| Salta | 44% | 71% | 21% | 27% | 46 | 6 | 113 | 81 |
| Santa Fe | 63% | - | - | - | 4 | - | - | - |
| Promedio Provincias | 49% | 63% | 42% | 47% | 45 | 23 | 68 | 71 |

En la tabla se observan grandes diferencias tanto entre provincias como por tipo de delito. En el agregado, las provincias de Buenos Aires, y Santa Fe presentan los mejores rendimientos, con más del 50% de las imputaciones realizadas dentro de la primera semana desde que ocurrió o se denunció el delito. En el otro extremo, Corrientes y Río Negro resuelven menos del 20% de las imputaciones dentro de un mes, y la mitad de los casos lleva más de 3 meses.

En general, el desempeño de todas las provincias es mejor (se resuelven más rápido) para los robos o hurtos y peor para los homicidios. Nuevamente Buenos Aires y Chubut son las provincias que mejor desempeño tienen, ya que demoran menos de una semana en imputar la mitad de los robos y homicidios. Mendoza y Santa Fe, que parecen ser de las más eficientes al tratar robos o hurtos, son mucho menos eficientes al trabajar con homicidios (tanto si se lo compara con el desempeño de otras provincias como con el propio desempeño en el primer tipo de delito). Es importante mencionar que, la eficiencia (o ineficiencia) en el caso de los homicidios es cualitativamente más importante que la eficiencia en robos o hurtos, dada la gravedad del hecho. En ese sentido, entendemos que es peor para una Ministerio Público ser ineficiente en los homicidios que en los robos o hurtos, si bien no contamos con datos adicionales para validar empíricamente la afirmación.

Sin embargo, la comparación entre tiempos procesales de distintos delitos se ve matizada porque difiere la tasa de imputaciones en cada uno, como mostramos en la tabla 6. En particular, la proporción de imputaciones por caso iniciado era mucho menor para los robos y hurtos que para los homicidios. Sería entendible que, ante la dificultad en investigar un caso, se descarten primero los robos que los homicidios, lo que explicaría ambos hechos al mismo tiempo. Si este fuera el caso, la diferencia en los tiempos sería causa de otros factores no necesariamente relacionados con la eficiencia en los procesos.

4.2.b. Eficiencia 2: Análisis Envolvente de Datos

Para adentrarnos en el funcionamiento de los ministerios llevamos a cabo un Análisis Envolvente de Datos (DEA por sus siglas en inglés). Esta técnica nos permite construir una frontera de posibilidades de producción eficiente y compararla contra las provincias para identificar a las que tienen margen de mejora. Para esto, compara la relación entre inputs de las provincias (en este caso, datos presupuestarios) y outputs (en este caso, la tasa de imputaciones). En particular, estudiaremos como las provincias invierten sus recursos (presupuesto) para maximizar la cantidad de imputaciones por año.

Por construcción, este método permite comparaciones relativas y no absolutas, y por lo tanto nos permite identificar a las provincias que son menos eficientes que sus pares, pero no nos brinda una medida agregada de eficiencia. Es decir, podemos determinar que provincias son más o menos eficientes, pero no podemos determinar si las provincias son o no eficientes en sí. Por ejemplo, si todas las provincias fueran ineficientes en la misma medida, este análisis nos indicaría que ninguna provincia tiene capacidad de mejorar.

Teniendo esto en cuenta, el análisis DEA nos permite desagregar las ineficiencias en dos fuentes: ineficiencia por escala e ineficiencia "pura". La ineficiencia por escala se debe a los posibles rendimientos crecientes/decrecientes por el tamaño del ministerio público y la cantidad de actas procesales, como se explicó en la sección anterior. Este tipo de ineficiencia es difícil de mejorar ya que el presupuesto total o la cantidad de casos agregados no dependen exclusivamente de las Fiscalías Provinciales. Por otro lado, la ineficiencia pura se debe al mal uso de los recursos, independiente de la escala. A diferencia de la anterior, la ineficiencia pura sí representa un margen de mejora para las Fiscalías Provinciales, ya que depende exclusivamente de cómo administren sus recursos.

El análisis DEA puede ser clasificado según su orientación del modelo: orientada a los insumos o al producto. Esto quiere decir que se toma a uno como exógeno, y se intenta minimizar o maximizar el restante, según corresponda. En nuestro caso, dado que las provincias tienen mayor control sobre la eficacia de las investigaciones que sobre el presupuesto³, optamos por un análisis orientado al producto. Es decir, estudiamos cuánta capacidad de mejora tienen las provincias en términos de la cantidad de imputaciones que genera, tomando como datos los recursos con los que cuenta.

Un factor importante a tener en cuenta es que el funcionamiento del MPF no es independiente de la cantidad y el tipo de delitos que se cometen en las provincias. Para tener esto en cuenta, incluimos como insumo adicional la cantidad de casos iniciados de los ministerios. De este modo, nuestro análisis nos permite identificar cuánto mejor podrían ser los actos procesales que dicta, dado el presupuesto y la cantidad de delitos que tiene cada MPF.

La tabla 8 presenta los resultados del análisis al tomar como unidad de decisión a cada una de las provincias, como variables de insumo al presupuesto por habitante y a la tasa de casos iniciados (promedio entre años), y como variable de resultado a la tasa de imputaciones.

Tabla 8: Resultados del análisis DEA: proporción de actos procesales efectivos

| Provincia | DEA CRS theta | DEA VRS theta | Margen de Mejora CRS | Margen de Mejora VRS | Ineficiencia de Escala |
|--------------|---------------|---------------|----------------------|----------------------|------------------------|
| Buenos Aires | 0,62 | 0,62 | 38% | 38% | 0% |
| La Pampa | 1,00 | 1,00 | 0% | 0% | 0% |
| Mendoza | 0,79 | 0,79 | 21% | 21% | 0% |
| Río Negro | 0,19 | 0,19 | 81% | 81% | 0% |
| Salta | 0,46 | 0,65 | 54% | 35% | 19% |

³ Si bien el presupuesto puede variar, es difícil que una provincia pueda aumentar o disminuir significativamente su presupuesto en un período corto de tiempo. Previamente vimos que para los años de la muestra el presupuesto presenta variaciones muy leves entre los años.

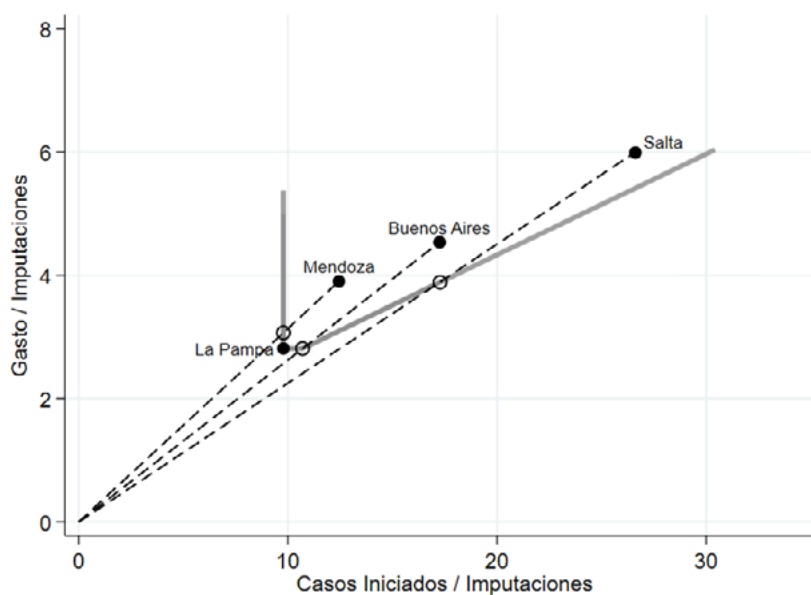
Las primeras dos columnas muestran los resultados de eficiencia de las provincias. En la primera se consideran tanto la ineficiencia pura como la ineficiencia de escala y en la segunda solo se tiene en cuenta la ineficiencia pura. Es decir que la primera columna expone la eficiencia *agregada* de las provincias, mientras que la columna 3 señala los resultados de eficiencia que depende exclusivamente del manejo de recursos de cada Fiscalía Provincial.

Para facilitar la lectura, las columnas tres y cuatro presentan el margen de mejora que implican las ineficiencias de las dos columnas anteriores. En particular, la tercera columna indica la capacidad de mejora que tienen las provincias modificando tanto su funcionamiento como su escala⁴. Por ejemplo, la provincia de Salta tiene una capacidad de mejora del 54%, es decir que la tasa de imputaciones podría haber sido un 54% mayor con los recursos disponibles. La cuarta columna, en cambio, señala la capacidad de mejora de las provincias modificando su funcionamiento pero no su escala (tamaño del MPF). Por ejemplo, para Salta la capacidad de mejora, teniendo en cuenta que no puede aprovechar economías de escala, es del 35%. Por último, la quinta columna explicita el porcentaje de la ineficiencia total de los MPF que se deben exclusivamente a la escala.

Con esta medida de eficiencia, los resultados indican que La Pampa es la provincia con mejor desempeño, seguida por Mendoza, con márgenes de mejora de entre 21%. Buenos Aires y Salta, por su parte, presentan márgenes de mejora de casi un 40% cuando se consideran fijas a las escalas. Por último, y con amplia diferencia, Río Negro es la provincia menos eficiente de la muestra, con un margen de mejora de más del 80% de la cantidad de imputaciones. Esto nos indica que en Argentina existe una amplia varianza y que el desempeño de cada provincia dista de ser uniforme.

El gráfico 5 presenta un análisis gráfico de los resultados. En el gráfico, los ejes horizontal y vertical representan los ratios entre los insumos (Casos Iniciados y Gasto, respectivamente) y la cantidad total de producto. Cada punto negro representa la situación de la provincia. Mientras más lejos del origen, significa que la provincia utiliza más recursos para realizar una imputación. A su vez, la recta gris representa la frontera de posibilidades de producción, es decir que marca lo que se considera como un ratio eficiente (en base a las provincias con mejor desempeño). Por último, los círculos sobre la línea presentan los ratios que podrían tener las provincias en la situación ideal, y la distancia entre los puntos negros y los círculos representa la (in)eficiencia de cada provincia.

Gráfico 5: Análisis DEA - Frontera de Posibilidades de Producción



⁴ Es importante resaltar que esta capacidad de mejora es en términos relativos y depende del comportamiento de las otras provincias. De este modo, el margen de mejora se construye respecto a la provincia con mejor desempeño y por lo tanto están subestimados. Esto se debe a que si La Pampa, que es la provincia con mejor rendimiento, pudiera ser aún más eficiente en la realidad, los márgenes de mejora presentados para el resto de las provincias serían aún mayores.

Como se puede observar, los resultados señalan nuevamente que la provincia de La pampa marca la frontera de eficiencia. Las provincias de Mendoza, Buenos Aires y Salta se alejan progresivamente, y la provincia de Río Negro es por lejos la más ineficiente de todas⁵.

4.3 Efectividad

Se considera “efectiva” aquella provincia que logra, a través de su administración de justicia (la investigación criminal desarrollada por las fiscalías), reducir las tasas delictivas o, al menos, influir en la contención de los delitos graves. Tomamos dos medidas de efectividad: 1) el ratio (o proporción) entre la cantidad de casos iniciados y la incidencia delictiva (total de hechos delictivos cada cien mil habitantes en cada provincia) y 2) la cantidad de imputaciones por delitos graves (homicidios, robos y lesiones) en proporción de delitos graves que ocurren en la provincia. Para el primer indicador utilizamos información provista por el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC)

La tabla 9 presenta la cantidad de Casos Iniciados e Imputaciones respecto del total de delitos registrados para ese período. Santiago del Estero no tiene datos sobre imputaciones, y las provincias de Corrientes, Jujuy, y Santa Fe solo tienen la cantidad agregada. Mientras que robos representa la cantidad de hechos delictuosos, Homicidios y Lesiones representan la cantidad de víctimas, que no necesariamente es igual que la cantidad de delitos cometidos.

Tabla 9: Efectividad por tipo de delito

| Provincia | CI/ Crimen | Imp/ Crimen | Homicidios: CI/Crimen | Homicidios: Imp/Crimen | Robos: CI/Crimen | Robos: Imp/Crimen | Lesiones: CI/Crimen | Lesiones: Imp/Crimen |
|---------------------|---------------|----------------|--------------------------|---------------------------|---------------------|----------------------|------------------------|-------------------------|
| Buenos Aires | 2,07 | 0,12 | 3,06 | 1,73 | 2,04 | 0,11 | 3,63 | 0,17 |
| Chubut | 1,38 | 0,10 | 2,89 | 1,35 | 1,82 | 0,11 | 1,39 | 0,14 |
| Corrientes | 1,70 | 0,34 | 6,79 | - | 1,85 | - | 3,04 | - |
| Jujuy | 1,43 | 0,04 | 5,24 | - | 0,81 | - | 1,38 | - |
| La Pampa | 1,86 | 0,21 | 5,19 | 1,92 | 2,66 | 0,13 | 1,39 | 0,32 |
| Mendoza | 1,20 | 0,10 | 2,77 | 0,52 | 1,48 | 0,05 | 1,54 | 0,16 |
| Río Negro | 1,38 | 0,03 | 7,08 | 1,00 | 1,76 | 0,02 | 1,24 | 0,05 |
| Salta | 1,68 | 0,05 | 4,69 | 0,28 | 1,97 | 0,01 | 1,78 | 0,02 |
| Santa Fe | 2,10 | 0,04 | 3,36 | - | 1,64 | - | 3,92 | - |
| Sgo. Del Estero | 0,69 | - | 3,08 | - | 0,91 | - | 0,52 | - |
| Promedio Provincias | 1,55 | 0,11 | 4,41 | 1,13 | 1,69 | 0,07 | 1,98 | 0,14 |

Las primeras dos columnas de la tabla nos muestran la cantidad de casos iniciados e imputaciones respecto del total de crímenes, y todas las columnas siguientes desagregan esta información por tipos de delito: homicidios, robos o lesiones. Números cercanos a uno implica que por cada crimen reportado en la provincia existe un caso iniciado o imputación (según corresponda). Del mismo modo, números chicos implican que se realiza un caso iniciado o imputación por varios delitos denunciados.

Excepto por Santiago del Estero, todas las provincias tienen una mayor cantidad de casos iniciados que de crímenes reportados en ese período (columna 2). Una posible explicación para este hecho es que puede haber un rezago temporal de los casos iniciados. Es decir, que un caso iniciado corresponda a un delito de años anteriores. Entre las provincias, el porcentaje de los casos iniciados que corresponden a los distintos tipos de crímenes parecen relativamente estables. Aunque los casos iniciados sean similares a la cantidad de delitos reportados, la cantidad de

⁵ La figura A1 en el apéndice muestra el mismo mapa excluyendo la provincia de Río Negro para mostrar de manera más clara los resultados para las demás provincias.

imputaciones (columna 3) es mucho más baja, y existe una gran brecha entre provincias, que imputan desde un delito por cada tres reportados (Corrientes) hasta una imputación por cada 25 delitos reportados (Jujuy y Santa Fé).

Al desagregar el análisis por el tipo de delito vemos patrones muy diferentes entre ellos. En particular, los ministerios parecen ser más efectivos con homicidios, y menos efectivos con los robos. En parte, este resultado puede reflejar que por más de un homicidio o lesión se puede imputar a una sola persona (si en el mismo hecho hay más de una víctima involucrada). Si bien tanto la cantidad de casos iniciados como de imputaciones son superiores, la brecha entre delitos se acentúa en la segunda, ya que por cada víctima de homicidios reportada existe en promedio una imputación, pero solo por cada diez víctimas de lesiones o robo se realiza una imputación.

En líneas generales, las provincias parecen iniciar una cantidad de casos similar a la de delitos reportados, pero son incapaces (y están lejos) de imputar a la misma cantidad de personas que delitos reportados. Si bien en el caso de los homicidios esto deja de ser cierto, para los demás delitos parece haber una gran tasa de impunidad – que es la inversa de la tasa de imputaciones-. En particular, que el ratio entre imputaciones y robos sea en promedio 0,07 implica que por cada 100 crímenes que se reportan, solo se imputa a 7 personas, y plausiblemente otras 93 quedan impunes⁶. Aunque no somos capaces de captar directamente el efecto de la justicia en el comportamiento criminal, una alta tasa de impunidad (o una baja tasa de imputaciones) sugiere que la justicia no estaría jugando un rol importante en la prevención del delito.

⁶ Esto podría no ser cierto si los 100 robos fueran realizadas por las mismas 7 personas. Si bien esto es altamente improbable, esto plantea la posibilidad de que las tasas de impunidad sean menores de lo reportadas. Aún así, serían necesarios casos extremos para que la tasa de impunidad se pueda considerar baja.

Conclusiones

En este trabajo estudiamos la eficacia, eficiencia y efectividad de los ministerios públicos, fundamentalmente en 10 provincias argentinas y la eficiencia en 5 de ellas en el período de 2017 a 2020. Si bien no existe un parámetro de “ideal” para las Fiscalías Provinciales, nuestros resultados sugieren que la mayoría de provincias tienen un desempeño pobre y un gran margen de mejora. Esto está reflejado en la amplia heterogeneidad que observamos entre provincias.

En primer lugar, en lo que concierne a la efectividad, observamos que si bien el número de casos iniciados es cercano a la cantidad de crímenes denunciados, la cantidad de imputaciones es mucho menor. En promedio, las provincias imputan a una persona por cada diez delitos que se reportan en el mismo año, es decir una efectividad promedio del 10%. Este ratio es mayor cuando se trata de homicidios, pero no en todas las provincias.

Respecto de la eficacia, se advierte que solo la mitad de las provincias (5 de las 10 para las cuales tenemos datos suficientes) realizan al menos la mitad de las imputaciones dentro del primer mes desde el hecho delictivo. Esto significa que, en las demás provincias, la mitad de los delincuentes que sí son imputados pueden pasar más de un mes sin tener una causa judicial firme en su contra. Además, del total de los actos procesales emitidos, una enorme proporción son archivos (63%), lo que implica un desperdicio de recursos por parte del poder judicial. Esta proporción varía entre el 40% y 96% del total de actos procesales. Asimismo, es importante mencionar que de las que tienen una mayor cantidad de imputaciones, el procedimiento mayoritario es el juicio abreviado. Sugerimos que cualquier evaluación pertinente a la eficacia y eficiencia de los MPF excluyan de sus análisis más sustantivos los casos archivados que no tienen actos procesales, más allá del inicio de la causa.

Respecto de la eficiencia, observamos que la mayor heterogeneidad está en los procesos y no en el inicio de casos. El costo promedio por caso iniciado (medido simplemente como el gasto total sobre la cantidad de casos iniciados) varía entre 20 y 50 mil pesos, mientras que el costo promedio por imputación varía entre 200 mil y 3 millones de pesos a valor 2020. Si bien la cantidad de años no permite realizar un análisis temporal exhaustivo, en los años incluidos en la muestra no parece haber una disminución del costo sino, al contrario, una tendencia creciente (aun teniendo en cuenta la inflación del país). Además, estos costos están relacionados con el tamaño del ministerio, ya que los ministerios más grandes y con menor presupuesto parecen ser más eficientes.

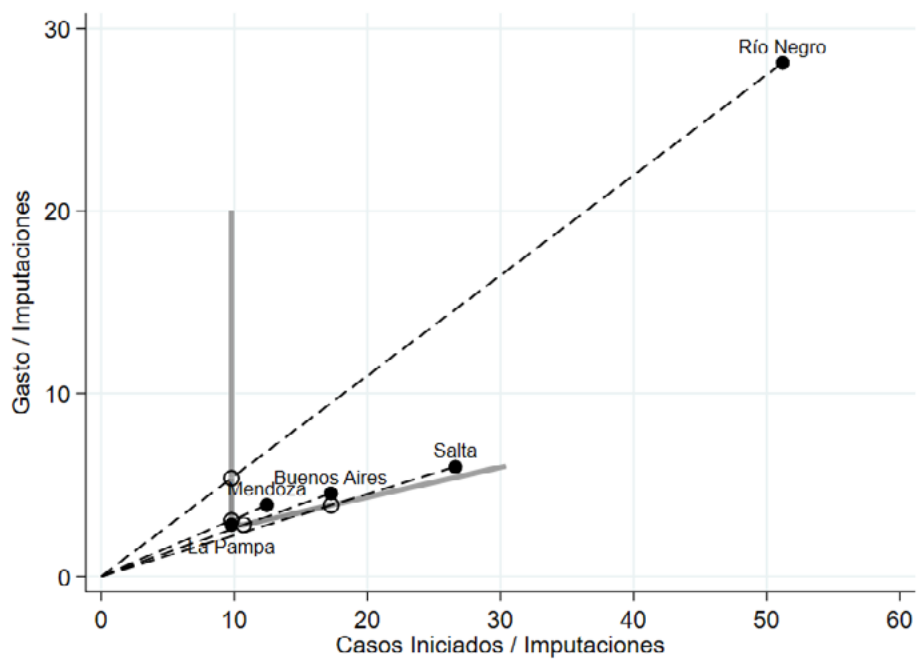
Finalmente, tomando como punto de referencia a la provincia más eficiente (La Pampa), vislumbramos que las demás Fiscalías Provinciales tienen un gran margen de mejora, de entre 20 y 40% en Buenos Aires, Mendoza y Salta, y de más del 80% en Río Negro. Aunque se desconoce el desempeño de otras provincias, suponemos que existe una gran variabilidad y mucho margen para mejorar.

En términos de política pública, las estrategias que se recomiendan para mejorar la procuración de justicia son fundamentalmente 3:

1. Mejorar la eficacia cambiando la ecuación entre la cantidad total de casos archivados e imputaciones. El trabajo de investigación es fundamental para que exista una disuasión del delito, ya que modifica la certeza y celeridad del castigo. No es posible que existan provincias donde se archiva más de la mitad de los actos procesales efectuados. Aquí una multiplicidad de jurisdicciones puede desarrollar sus experiencias como “buenas prácticas” para que las otras las sigan.
2. Incrementar la eficiencia haciendo más. Controlando por el presupuesto y la cantidad de delitos que tiene cada MPF en su jurisdicción hay márgenes importantes de mejora en los actos procesales que dictan. ¿Cómo hacerlo? La provincia de la Pampa puede ser un punto de inicio para tomar como “leading case” para las demás provincias para alterar.
3. Lograr mayores niveles de efectividad incrementando las imputaciones en general, en especial por los delitos graves.

Apéndice

Gráfico A- 1: Análisis DEA - Frontera de Posibilidades de Producción (sin Río Negro)



Bibliografía

- Abramo, C. W. (2010). Tempos de espera no Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito GV*, 6(2), 423-442.
- Akdogan, H. (2012). The efficiency of police stations in the city of Ankara: an application of data envelopment analysis. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*.
- Bergman, M., & Cafferata, F. G. (2013). Procuración de justicia en las entidades federativas. *Revista Gestión y Política Pública. Volumen temático 2013*: 157-194.
- Buta, B. O., Gomes, A. D. O., & Lima, C. M. (2020). Proposta de um índice de desempenho para a Defensoria Pública da União. *Revista Direito GV*, 16(2).
- Charnes, A., W. W. Cooper, and E. Rhodes. 1978. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research* 2: 429-444.
- Cunha, L. G., De Oliveira, F. L., & Glezer, R. E. (2014). Brazilian Justice Confidence Index—Measuring Public Perception on Judicial Performance in Brazil. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 12(25), 445-472.
- Dalton, T., & Singer, J. M. (2014). Bigger isn't always better: An analysis of court efficiency using hierarchical linear modeling. *Pace L. Rev.*, 34, 1169.
- Espasa Queral, M., & Esteller Moré, A. (2015). Analyzing judicial courts' performance: inefficiency vs congestion. *Revista de Economia Aplicada*, 2015, vol. 23, num. 69, p. 61-82.
- García-Rubio, Miguel A. & Rosales, Virginia. (2010). Justice & Economy: Evaluating Judicial Efficiency in Andalusia.
- Gomes, A. D. O., & Guimarães, T. D. A. (2013). Desempenho no Judiciário: conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 379-401.
- Gorman, M. F., & Ruggiero, J. (2009). Evaluating US judicial district prosecutor performance using DEA: are disadvantaged counties more inefficient?. *European Journal of Law and Economics*, 27(3), 275-283.
- Kittelsen, S. A., & Førsund, F. R. (1992). Efficiency analysis of Norwegian district courts. *Journal of Productivity Analysis*, 3(3), 277-306.
- Nagin, D. S. (2013). Deterrence: A Review of the Evidence by a Criminologist for Economists. *Annual Review of Economics*, 5(1), 83-105.
- Poveda, A. C. (2012). Estimating effectiveness of the control of violence and socioeconomic development in Colombia: an application of dynamic data envelopment analysis and data panel approach. *Social indicators research*, 105(3), 343-366.
- Schneider, M. R. (2005). Judicial career incentives and court performance: an empirical study of the German labour courts of appeal. *European Journal of Law and Economics*, 20(2), 127-144.
- Smulovitz, C. (2012). Public Defense and Access to Justice in a Federal Context: Who Gets What, and How in the Argentinean Provinces?. In *APSA 2012 Annual Meeting Paper*.
- Thanassoulis, E. (1995). Assessing police forces in England and Wales using data envelopment analysis. *European Journal of Operational Research*, 87(3), 641-657.
- Żółtaszek, A. (2014). Leaders And Followers In The Effectiveness Of Public Safety Services In European States—A Spatial Frontier Approach. *Comparative Economic Research*, 17(4), 253-272.

Autoridades

RECTOR

Aníbal Y. Jozami
ajozami@untref.edu.ar

VICERRECTOR

Martín Kaufmann
mkaufmann@untref.edu.ar

SECRETARIO ACADÉMICO

Ing. Agr. Carlos Mundt
cmundt@untref.edu.ar

SECRETARIO GENERAL

Dr. Horacio Russo
hrusso@untref.edu.ar

SECRETARIO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Dr. Pablo Miguel Jacovkis
pjacovkis@untref.edu.ar

SECRETARIO DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA Y BIENESTAR ESTUDIANTIL

Dr. Gabriel Asprella
gasprella@untref.edu.ar



untref.edu.ar

Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia - CELIV

DIRECTOR

Marcelo Bergman PhD

DIRECTOR EJECUTIVO

Mg. Fernando Cafferata

INVESTIGADORES

Lic. Juan Ambrogi

Lic. Carolina Bologna

Lic. Facundo Pernigotti Rebullida

Dra. Ana Safranoff

Lic. Antonella Tiravassi

Lic. Pablo Fernandez

Mg. Matias Bruno

Lic. Tomas Arias

www.celiv.untref.edu.ar / celiv@untref.edu.ar