



**MANUAL PARA  
LA PLANIFICACIÓN  
ESTRATÉGICA DE LA  
PERSECUCIÓN PENAL**



**MANUAL PARA  
LA PLANIFICACIÓN  
ESTRATÉGICA DE LA  
PERSECUCIÓN PENAL**



# Contenido

<b>I. Planificación y Selección de Casos</b>	<b>9</b>
<b>A. Eficacia y Eficiencia. La orientación a resultados.</b>	<b>10</b>
1. Eficacia. Cambio de paradigma.....	10
2. Noción de objetivos.....	13
3. Tutela judicial efectiva.....	17
4. Metas operativas.....	20
5. Relaciones entre la misión real y las metas operativas.....	23
6. Eficiencia.....	26
7. Objetivos político-criminales.....	29
8. Productos y Resultados.....	32
9. Productos de la organización.....	35
<b>B. ¿Cómo fijar objetivos para la Fiscalía?</b>	<b>38</b>
1. Orientación político-criminal.....	38
2. Control.....	41
3. Transformación de un fenómeno criminal.....	45
4. Relocalización.....	48
5. Múltiples objetivos.....	51
6. Conocer los fenómenos criminales.....	54
7. Productos.....	58
8. Productos Básicos.....	61
9. Procesos de Trabajo.....	64
10. Relación Producto-Resultado.....	67
11. Selección de casos.....	70
12. Relevancia de los casos.....	73
13. Remanente.....	77
14. El proceso de planificación.....	80
15. Límites.....	83
16. Flexibilidad.....	86
17. Base empírica.....	89
18. Políticas y programas.....	92
19. Plazos.....	95
20. Cobertura.....	98
21. Decisiones estratégicas.....	101
<b>C. La decisión estratégica</b>	<b>104</b>
1. Decisiones.....	104
2. Táctica y Estrategia.....	107
3. Factibilidad.....	110
4. Proceso decisorio.....	113
5. Sistema de toma de decisiones.....	116

6. Alcances de la Estrategia. ....	119
7. Estrategia y Estructura de la organización. ....	122
8. Comunicación. ....	125

## **D. La ejecución del Plan Estratégico. 128**

1. Capacidad de ejecución.....	128
2. Conducción. ....	131
3. Motivación. ....	134
4. Integralidad y concreción. ....	137

## **II. El trabajo de los casos en un contexto planificado 141**

### **A. La Preparación del Caso. 142**

1. Planificación y trabajo cotidiano. ....	142
2. No pensar en el trámite. La investigación por oficios.....	145
3. Denuncia. ....	148
4. Primer paso.....	151
5. Trabajo inicial. ....	154
6. Organización de la Investigación. ....	157
7. Descomposición de la hipótesis.....	160
8. Matriz de hechos. ....	163
9. Trabajo en equipo. ....	166
10. Investigación en sentido estricto. ....	170
11. Acusación. ....	173
12. Medios de Prueba. ....	176
13. Teoría del caso.....	179
14. Desarrollo del juicio. ....	182
15. Condena y Ejecución.....	185

### **B. La Gestión del Caso 188**

1. Noción de Gestión del caso. ....	188
2. Manejo de tiempos. ....	191
3. Relaciones con las víctimas.....	194
4. Relaciones con la prensa. ....	197
5. 5. Articulación con otras medidas. ....	200
6. Manejo de fondos decomisados.....	203
7. La actualización de medidas cautelares. ....	206
8. Protección de testigos. ....	209
9. Relaciones con el exterior. ....	212

## **III. El control del trabajo planificado 215**

### **A. Supervisión y Monitoreo. 216**

1. Ajustes.....	216
2. Monitoreo.....	219
3. Evaluación.....	222

## Presentación

Actualmente, fenómenos como la criminalidad económica, organizada y la corrupción pública presentan desafíos de alta complejidad para la investigación penal. El Ministerio Público necesita fortalecer la persecución penal a través de un nuevo enfoque de lo que llamamos la planificación estratégica de la persecución penal, fundada en el análisis político criminal.

El **Manual de Planificación Estratégica de la Persecución Penal** es una herramienta de gestión de la investigación, que contribuye a la priorización de la persecución de fenómenos criminales, a partir de la planificación de objetivos políticos criminales, la toma de decisiones estratégicas, el trabajo y el control de los casos en un contexto planificado.

A veinte años de la reforma procesal penal, El Ministerio Público se encuentra en una etapa de constantes desafíos. La adecuación de los procesos de trabajo a nuevos paradigmas que abandonen las prácticas rutinarias del trámite y la mirada del caso a caso es una exigencia cada vez mayor frente a los nuevos mercados criminales.

La planificación estratégica de la persecución penal parte de una mirada integral sobre la organización, sus metas, objetivos políticos criminales y resultados, para orientar la investigación hacia la preparación y la gestión del caso, como prácticas institucionalizadas.

Esta concepción del trabajo planificado y supervisado conduce al Ministerio Público a una gestión orientada a resultados: que su gestión impacte sobre los fenómenos criminales.

El Manual fue diseñado para su uso cotidiano. De forma didáctica y sencilla, plantea los horizontes de un modelo de trabajo práctico y de fácil comprensión, hace énfasis en las definiciones más importantes y anima a la autorreflexión acerca de los problemas usuales que se presentan diariamente. La finalidad es animar su utilización a través de la incorporación de las prácticas sugeridas en los procesos de trabajo de fiscales y funcionarios de la institución.

La construcción de este Manual se realizó mediante un proceso participativo con agentes fiscales, asistentes fiscales y funcionarios de la Unidad Especializada de Delitos Económicos y Anticorrupción, la Dirección de Política Criminal y la Dirección de Análisis de Información Estratégica del Ministerio Público.

**Soledad Machuca**

Fiscal Adjunta

*Unidad Especializada de Delitos Económicos  
y Anticorrupción del Ministerio Público*

## Ficha técnica

### Manual de Planificación de la Persecución Penal Estratégica

*Participaron en su elaboración:*

#### **Unidad Especializada de Delitos Económicos y Anticorrupción del Ministerio Público**

*Coordinación:* Soledad Machuca, fiscal adjunta

#### **Equipo técnico del Centro de Estudios Judiciales**

*Coordinación:* María Victoria Rivas, directora

*Asesor internacional:* Alberto Binder



# **I. Planificación y Selección de Casos**





# A. Eficacia y Eficiencia. La orientación a resultados.

---

## 1. Eficacia. Cambio de paradigma.

- Nadie dudaría en afirmar que la organización a la que pertenecemos debe ser eficaz.
- Cada fiscal debe tener claro que la Fiscalía, en cada una de sus partes, y la organización como un todo, debe ser eficaz. La eficacia es exigible a toda organización, ya que ella se crea para realizar ciertas tareas, para cumplir ciertos objetivos, que son la razón de ser de esa organización. Sin ellos, no habría ninguna razón para que ella existiera, no sería necesaria.
- Es bastante usual caer en la visión según la cual la Fiscalía puede actuar según una rutina, moviendo expedientes sin saber cuál es la razón de ella y que es lo que se quiere conseguir. Cuando ocurre ello la organización se queda sin rumbo, sus integrantes dejan de tener un horizonte de trabajo y todo se reduce a una mecánica de la ineficacia.
- Ya no es admisible trabajar de esa manera porque se hace daño a la sociedad y porque se anula la capacidad de los miembros. Este manual busca dar los elementos básicos para salir de una cultura del trámite y la rutina para conducir a la organización al cumplimiento de las metas que han fundado su existencia.

### Definiciones para recordar.

---

**Eficacia.** Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera (DRAE). Se diferencia de “eficiencia” que nos habla del mejor uso de los medios para alcanzar el efecto deseado.

**Cultura del trámite.** Existe cuando pensamos y organizamos todo nuestro trabajo como una forma de llevar adelante el expediente o Cuaderno de Investigación Fiscal, librar oficios, citar personas, pedir informes, juntar documentos, etc. La cultura del trámite nos impide pensar en la consecución de objetivos.

**Cambio de paradigma.** Usamos la palabra “paradigma” no sólo en el sentido de ejemplo, sino de cosmovisión, de marco conceptual, es decir, el modo como percibimos la totalidad de nuestro trabajo, sus características centrales, su razón de ser, la integración de cada una de las prácticas con una visión total del sentido de la actividad de la organización.

## Para reflexionar:

“Desde siempre se ha buscado a un trabajador milagroso con una varita mágica para que dé un vuelco a una organización renqueante. Sin embargo, instaurar, mantener y restablecer una teoría no requiere un Gengis Kan o un Leonardo da Vinci vestido de traje. No es cuestión de genialidad, sino de mucho trabajo. No es cuestión de ser inteligente, sino concienzudo. Para eso se les paga a los directivos”

*(Peter Drucker, Eficacia Ejecutiva. Conecta. 2018).*

“Cualquiera que sea el nivel de los objetivos de una organización, deben hacerse operacionales, es decir deben traducirse en acción. (...) Cualquier decisión sobre determinación de objetivos debe ir acompañada de la decisión sobre determinación de los medios para alcanzar dichos objetivos. Este conjunto de medios, a su vez, se convierte en un conjunto de sub objetivos y deben establecerse algunos medios de conseguirlos. Estos medios secundarios se convierten “sub objetivos” y la cadena de medios y fines continúa hasta que se realiza el trabajo específico o se toman medidas concretas”

*(Huse-Bowditch. El comportamiento humano en la organización. FDI. 1980).*

## Problemas

1. ¿Es posible ser eficaz, si otras instituciones con las que debemos interactuar no lo son? ¿Cómo se compensa la ineficacia externa?
2. ¿Cómo medimos la eficacia? Piensa en elaborar algún indicador de esa eficacia.
3. Identifique diez tareas que podrían ser reemplazadas o modificadas para poder ser más eficaces.



## 2. Noción de objetivos.

- Para comprender la necesidad social de una organización o institución, y orientar su trabajo hacia la satisfacción de esas necesidades, debemos tener claros sus objetivos.
- Existen objetivos generales, es decir, la tarea principal, aquello que mejor explica todo lo que hace la organización. En este caso nos tenemos que preguntar cuál es el objetivo general de la Fiscalía, que se convierte así en la razón de ser de la organización, en lo que ella debe hacer siempre en favor de las necesidades sociales.
- La primera exigencia será, en consecuencia, ser eficaz en la consecución de ese objetivo general o meta general. Podemos utilizar la palabra objetivo o meta para ese primer paso, siempre que tengamos clara su generalidad.
- Luego existen los objetivos parciales y operativos. Esos objetivos se caracterizan porque se realizan a través de las distintas tareas operativas (trabajos concretos) de la organización, y explican la vida cotidiana de la institución, lo que se hace todos los días, lo que hace cada uno de los segmentos de la organización, que nunca son tareas que valgan por sí mismas, sino que me acercan a la consecución de un objetivo operativo, vinculado al objetivo o meta general.
- Por eso para saber si una organización es eficaz tengo que analizar, antes que nada, el modo como ella se acerca al cumplimiento de sus objetivos particulares u operativos, a través de sus procesos concretos de trabajo ya que son ellos los que nos permiten afirmar que se acerca al cumplimiento de su meta general. No se puede evaluar el alcance de la meta u objetivo general sin antes evaluar el cumplimiento de los objetivos particulares.
- Por ello los objetivos siempre tienen que ser definidos del modo más claro y preciso posible, de tal manera que sean evaluables en un plazo también determinado con precisión. Cuanto más claro es el objetivo, mayor capacidad tendrá de orientar las prácticas de la organización.

### Definiciones para recordar.

---

**Objetivo.** Es el resultado concreto, deseado por la organización, que espera alcanzarlo, en un determinado tiempo, a través del accionar eficiente de todos sus recursos.

**Objetivo operativo.** Es la meta que se impone la organización para que los distintos segmentos de la organización realicen ciertos productos que permitirán llegar al cumplimiento de los objetivos generales.

**Administración por objetivos.** “La administración por objetivos es una técnica de dirección de actividades mediante la planeación y el control administrativo, basada en el principio de que, para

alcanzar resultados, la organización necesita definir antes qué negocio está realizando y donde pretende llegar” (Chiavenato).

### Para reflexionar:

“Estas proposiciones nos conducen a una predicción que podría describirse como la 'Ley de Gresham' de la planificación; la rutina diaria anula la planificación. Dicho de una manera más clara: predecimos que cuando un individuo se enfrenta a la vez con trabajos muy programados y con trabajos muy poco programados, los primeros tienden a tomar preferencia sobre los últimos, aun en ausencia de una fuerte presión del tiempo”

*(March-Simon. Teoría de la Organización. Ariel. 1961).*

“La planeación se funda en la creencia de que se puede mejorar el futuro por medio de una intervención activa actual. Por tanto, supone algo de predicción de lo que probablemente acontezca si falta una intervención planeada. (...) En realidad, sería muy raro que los proyectistas esperaran poder satisfacer todas las aspiraciones de una organización; es decir, alcanzar la proyección ideal. Su tarea consiste en determinar el grado en que pueden aproximarse a sus aspiraciones. Se le llama proyección planeada a una descripción de la distancia que creen que la empresa pueda avanzar en el cumplimiento de sus aspiraciones. (...) Estas proyecciones suponen describir los estados posibles de la organización y determinar los grados hasta donde se desea llegar. Los estados o resultados deseados del comportamiento son los objetivos.”

*(Russel Ackoff. “Un concepto de planeación de empresas” Limusa. 1978).*

“Al igual que los conceptos del poder, de la autoridad o de la dirección, el de los objetivos de la organización ha ofrecido una resistencia inusitada a que se le defina de una manera precisa y sin ambigüedad. No obstante, en el análisis de las organizaciones es necesario e imprescindible definir sus objetivos. Las organizaciones se establecen con el propósito de hacer algo; la labor que ejecutan está orientada hacia un fin determinado. Si se ha de analizar la conducta de las organizaciones, hay que estudiar la meta u objetivo”

*(Charles Perrow: Análisis de la Organización. Aspecto Sociológico Cecsca. México. 1970).*

---

## Problemas.

1. ¿Es posible no quedar atrapado en actividades rutinarias, que nos parecen indispensables, aunque no produzcan mayores frutos? ¿Cómo hacerlo?
2. ¿Qué sucede si la sociedad tiene expectativas que no le es posible satisfacer a la Fiscalía en el corto plazo?
3. ¿Cómo se puede organizar el trabajo personal, si la Fiscalía no establece objetivos?
4. ¿Cuáles considera que son actividades rutinarias que no producen mayores resultados?



### 3. Tutela judicial efectiva.

- El Ministerio Público fue creado históricamente para cumplir con objetivos muy concretos.
- En primer lugar, tiene una tarea general que se encuentra perfectamente definida en su ley constitutiva (Art. 1): Debe representar a la sociedad ante los tribunales, para proteger sus derechos.
- Esto significa que como objetivo o meta general los fiscales deben gestionar los intereses victimizados y procurar la tutela judicial que compense esos daños.
- La misma ley orgánica se preocupa de establecer prioridades: el patrimonio social y público, los derechos fundamentales, el medio ambiente, los derechos de los pueblos indígenas, etc.
- Pero lo que debe quedar claro es que los fiscales y la Fiscalía tienen como objetivo general procurar la tutela judicial de los intereses sociales victimizados, es decir, que han sido dañados. No se puede entender la creación de la Fiscalía sino es para cumplir con esta finalidad.

#### Definiciones para recordar.

---

**Tutela judicial efectiva.** Se trata del conjunto de acciones estatales para favorecer la defensa de los intereses dañados y la compensación a los distintos tipos de víctimas. Una parte de la tutela judicial efectiva, como contracara de la prohibición de la auto tutela, se lleva adelante a través de la acción penal, en el ámbito de los tribunales penales.

**Interés victimizado.** Es otra forma de mencionar al daño; este es siempre un interés que ha sido perjudicado: puede ser individual, comunitario, social, colectivo, etc.

**Tutela penal.** Hablamos de Tutela penal cuando ejercemos la acción para buscar la compensación de un interés individual o social dañado, tal como lo expresa la Ley del Ministerio Público Fiscal.

## Para reflexionar:

“El acceso a la justicia es un amplio concepto que se refiere a los derechos de todos los ciudadanos —sin distinción de raza o grupo étnico, género, posición económica, edad y discapacidad— a disponer de los mecanismos de resolución de conflictos y el reconocimiento de sus derechos a través de decisiones legalmente vinculantes, a un costo, en un período de tiempo y a una distancia razonables, en un idioma que puedan entender y sin obstáculos burocráticos. El acceso a la justicia no puede depender ni de la posición de la persona que busca hacer valer un derecho, ni de la posición de la persona acusada de intentar violarlo. Como está claro en la Declaración de Santiago, el acceso a la justicia no es sólo un derecho cuantitativo, sino que también conlleva temas cualitativos: los ciudadanos tienen el derecho de acceder a una justicia eficaz.”

*(Margaret Popkin Acceso a la justicia, gobernabilidad democrática y sociedad civil, BID. 2007).*

## Problemas.

1. ¿Cómo hacemos para que la sociedad entienda el trabajo del Ministerio Público? Trate de identificar cinco acciones posibles.
2. ¿Cómo reparamos la situación cuando una acción de alguno de los miembros de la institución ha provocado una merma de confianza social?
3. ¿Es posible que los jóvenes entiendan lo que hacen los fiscales? ¿Cómo se lo explicaría?
4. ¿Cuáles serían las acciones desplegadas por miembros del Ministerio Público que generaron desconfianza social? Identificar ejemplos.



## 4. Metas operativas.

- La meta u objetivo general nos sirve para fundar una perspectiva global u holística de la organización.
- Pero también nos sirve para construir una ética de la función pública.
- Y, además, ella nos permite:

Explicar a la sociedad la misión de la Fiscalía.  
Crear una cultura organizacional.  
Evaluar las condiciones del liderazgo.  
Construir un horizonte de sentido para todos los miembros de la organización.  
Determinar los valores compartidos.  
Proveer de criterios generales para la toma de decisiones, y volver comprensible a la organización.  
Y, en términos generales, crear el ambiente interno y externo para comunicarnos con el entorno social.

- Pero la vida cotidiana de los procesos de trabajo necesita algo más: los objetivos operativos, de los que nacen las actividades concretas.
- No podremos medir la eficacia de una organización con la meta u objetivo general, nos falta algo fundamental: las metas u objetivos operativos.

### ☞ Definiciones para recordar.

**Cultura organizacional.** Toda organización tiene su propia cultura. “La cultura organizacional es un conjunto de valores, creencias, tradiciones y modo de ejecutar las tareas que, de manera consciente o inconsciente, cada organización adopta y acumula con el tiempo, y que condiciona fuertemente el pensamiento y el comportamiento de sus miembros” (Chiavenato).

**Liderazgo.** Consiste en la capacidad de quienes conducen la organización para orientar el trabajo de todos los integrantes, mantener el rumbo hacia los objetivos y tareas planificadas y previstas, motivar a los distintos miembros de la Fiscalía, representar eficazmente a la organización de la sociedad y representar el espíritu que funda su misión u objetivo general. Implica también la capacidad de resolver conflictos, supervisar las acciones y corregir rumbos.

**Ambiente interno de la organización.**

El clima o estado interno de la organización hace referencia al estado de opinión y de ánimo de los distintos integrantes como respuesta a los tipos de liderazgo y actividad de la organización, como reacción positiva o negativa frente al desempeño o la cultura de la organización.

**Toma de decisiones.** Es el proceso por el cual una persona o un conjunto de personas, deciden un curso de acción, y dan razón de lo decidido.

**Para reflexionar:**

“Toda organización crea su propia cultura con sus propios tabúes, costumbres y usos. La cultura del sistema refleja las normas y valores del sistema formal, así como su reinterpretación en el sistema informal y las disputas internas y externas de los tipos de personas que la organización atrae, de sus procesos de trabajo y distribución física, las modalidades de comunicación y el ejercicio de la autoridad dentro del sistema. De la misma manera como la sociedad tiene una herencia cultural, las organizaciones sociales poseen patrones distintivos de sentimientos y creencias colectivos que se transmiten a los nuevos miembros del grupo” (Chia-venato, Introducción a la Teoría General de la Administración, 1999). “En la parte superior de la organización se encuentra el nivel institucional de administración. En este nivel, los administradores hacen evaluaciones básicas respecto al medio de la organización, fijan las metas generales, recaban los recursos básicos y hacen las asignaciones de dichos recursos para poder llevar a cabo sus proyectos básicos. Son estos administradores quienes son los responsables antes las acciones, gobierno y público en general, son quienes están atentos a que la empresa alcance sus metas generales de una forma consistente a lo que la sociedad esperaba.”

*(J. Litterer, “Una Introducción a la Administración. Cecsá. México. 1984.)*

**Problemas.**

1. ¿Cómo podemos trabajar si nadie plantea una meta concreta? Trate de describir los efectos negativos que eso produce.
2. ¿Se pueden establecer metas de abajo hacia arriba o sólo los dirigentes son quienes pueden hacerlo?



## 5. Relaciones entre la misión real y las metas operativas.

- La clave de la determinación de la eficacia se encuentra, entonces, en la fijación de los objetivos operativos que son más precisos y se relacionan de un modo directo con las acciones y procesos de trabajo de la organización y a la vez determina la necesidad de un modelo organizacional definido.
- Ellos se enfrentan a lo que efectivamente hace la institución, ya sea que cumpla con la meta general o se aleje de ella. Incluso podríamos hacer el camino inverso: identificar las actividades y prácticas concretas de la Fiscalía y reconstruir en base a ella el objetivo general real, no el escrito y proclamado.
- Es mucho más fácil fijar las metas concretas cuando la organización cumple con su misión formal; se vuelve más problemático cuando se ha apartado de ella o lo hace de un modo descuidado e intermitente.
- En la situación actual de las Fiscalía la fijación de metas concretas siempre debe contener un cierto componente de corrección del funcionamiento general de la organización, porque hemos dejado que su misión general quede atrapada por la burocracia, la desidia o la rutina.

### Definiciones para recordar.

---

**Organización informal.** Las organizaciones tienen una estructura definida por las leyes, reglamentos o estatutos. A ello le llamamos organización formal. Pero muchas veces, ellas se configuran en base a tradiciones, criterios no escritos, maneras de trabajo no establecidas formalmente. En esos casos hablamos de organización informal. Lo más común es que exista una mixtura entre componente formales e informales de la organización.

**Procesos de trabajo.** Es el conjunto de actividades que se realizan de un modo sistematizado para desarrollar alguno de los productos que necesita la organización.

**Burocratización.** Las burocracias son las organizaciones formales por excelencia. Cuando este carácter formal se exagera y alcanza todas las dimensiones de la organización, de manera tal que se vuelve rígida y abandona sus objetivos, que se remplazan por otros, propios de las burocracias. Una organización burocratizada (exceso de formalismo) no puede asumir un trabajo fundado en una planificación estratégica.

## Para reflexionar:

“Existe una relación íntima entre los objetivos organizacionales y el medio. La estructura de los objetivos establece la base para la relación entre una organización y su medio ambiente. El proceso de establecer y fijar objetivos es complejo y altamente dinámico. Una organización no persigue un solo objetivo, pues necesita satisfacer una enorme cantidad de requisitos impuestos por el medio ambiente y por la organización interna de los participantes. Así, en vez de hablar de un objetivo, es más apropiado referirse a un total de objetivos que forman la estructura de objetivos de una organización. Tales objetivos tampoco son estáticos, pues están en continua evolución, modificando las relaciones de la organización con su medio. Es necesario reevaluarlos constantemente respecto de los cambios del medio ambiente y de la organización” (Chiavenato, Introducción a la Teoría General de la Administración).

“Tanto para el ciudadano común y corriente como para los especialistas de muchas organizaciones, la palabra “burocracia” es una palabra indecente. Hace pensar en reglas y reglamentos rígidos, una jerarquía de oficinas, una estrecha especialización del personal, una abundancia de oficinas o unidades que pueden incapacitar a los que desean hacer las cosas bien, la carencia de personalidad, la resistencia ante el cambio. Sin embargo, toda organización de cierta importancia esta burocratizada en cierto grado o, para decirlo de otra manera, da muestras de poseer patrones de conducta más o menos estables que se basan en una estructura de los papeles y en tareas especializadas. En tal sentido, burocracia es otro nombre para estructura.”

*(Charles Perrow: Análisis de la Organización. Aspecto Sociológico Cecs. México. 1970).*

## Problemas.

1. ¿Puede hoy el Ministerio Público cumplir con su meta u objetivo general? Construya una conversación con sus colegas sobre este punto.
2. Trate de identificar cinco procesos de trabajo que hoy nos alejan de ese cumplimiento.



## 6. Eficiencia.

- Ya podemos entonces señalar nuestro primer concepto clave: la eficacia o efectividad es el grado en el que la organización cumple con sus objetivos operativos, en el marco de la meta general o misión principal que funda esa institución.
- Sin duda se trata de un concepto amplio que puede tomar en cuenta diversas variables, pero siempre se evalúa el alcance real de las metas u objetivos operacionales que se han establecido.
- El concepto de eficacia -grado de alcance de los objetivos- es muy diferente del concepto de eficiencia, que se refiere a la cantidad de recursos que la organización utiliza para alcanzar esos objetivos. Se puede ser eficaz, siendo muy ineficiente, porque la cantidad de recursos que se utilizan para alcanzar el objetivo son excesivos, caros, mal utilizados. Entonces, si una Fiscalía logra sus objetivos y realiza sus acciones con menos recursos que otra, se la califica como más eficiente.
- De todos modos, no se pueden separar totalmente estos conceptos. En especial no se puede hacer un análisis de la eficiencia, sin referencia a la eficacia, es decir, al grado de consecución de los objetivos.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Eficiencia.** Es la mejor manera de realizar las actividades, de modo tal que se optimicen los recursos humanos, los tiempos de trabajo, los materiales disponibles, es decir todos los recursos de la organización para lograr los mejores productos o resultados.

**Recursos de la organización.** Son todos los medios de que dispone la organización para lograr un producto o un resultado. Pueden ser capacidades humanas, métodos de organización, medios físicos, apoyo tecnológico, relaciones sociales, autoridad, etc. Los recursos de las instituciones públicas implican dimensiones simbólicas y políticas que las organizaciones privadas normalmente no disponen.

**Relación eficacia/eficiencia.** Si la eficacia nos habla de la consecución de los resultados puestos como objetivos, la eficiencia nos dice el modo más racional, económico u óptimo de alcanzarlos, es decir, con el menor desgaste de los recursos de la organización. La eficiencia en sí misma no tiene sentido. Toda eficiencia que no produce nada o no logra los resultados propuestos, es un dispendio de recursos. La relación entre eficiencia y eficacia nos señala el buen o mal desempeño de una organización.

## Para reflexionar:

“Eficiencia significa correcta utilización de los recursos (medios de producción) disponibles. Puede definirse mediante la ecuación  $E-P/R$ , donde P son los productos resultados y R los recursos utilizados. La organización racional del trabajo busca la mejor manera, es decir, los métodos de trabajo para establecer los estándares de desempeño en las tareas. La eficiencia se relaciona con la mejor manera de hacer o realizar las cosas (métodos de trabajo) a fin de que los recursos (personas, máquinas materias primas, etc.) se apliquen de la manera más racional posible. La eficiencia se preocupa por los medios y los métodos más indicados que deben tenerse en cuenta durante la planeación para asegurar la optimización de los recursos disponibles. La consecuencia directa de la eficiencia es la productividad, que puede definirse como la elaboración de una unidad de producto por unidad de tiempo; en otros términos, es el resultado de la producción de alguien en un determinado período. Cuanto mayor sea la eficiencia, mayor será la productividad”

*(Chiavenato, Introducción a la Teoría General de la Administración, 1999).*

## Problemas.

1. ¿Son la eficacia o la eficiencia conceptos aplicables a las instituciones públicas o sólo aplican cuando se trata de organizaciones o empresas privadas?
2. ¿Cuál le parece que es hoy el problema principal: la eficacia o la eficiencia del Ministerio Público?



## 7. Objetivos político-criminales.

- Ya hemos visto que no se puede hablar de eficacia si no se tienen objetivos operativos, concretos, medibles, es decir, evaluables en un tiempo determinado.
- En el caso del Ministerio Público Fiscal los objetivos que se deben fijar son objetivos político-criminales.
- Esto significa un determinado estado o situación en el futuro respecto de diversos fenómenos criminales.
- Los objetivos o metas son siempre evaluables y se establecen en relación a un tiempo determinado. Pueden ser de corto, mediano o largo plazo y un mismo objetivo puede tener un estado a alcanzar en cada uno de esos plazos.
- Sin objetivos político-criminales no se puede determinar si una Fiscalía es eficaz y si sus prácticas y actividades concretas son correctas o una pérdida de tiempo. Ser ineficaz e ineficiente es el peor de los escenarios; es decir, no alcanzar ningún objetivo, pero igualmente tener una operación costosa.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Política Criminal.** La política criminal es la política pública que organiza todos los recursos que tiene el Estado para intervenir en un área de conflictos que se ha decidido criminalizar. La persecución penal, que llevan adelante los fiscales es parte de la política criminal del Estado, pero no la agota.

**Fenómenos criminales.** Los delitos que se cometen no son hechos aislados, sino que se realizan en sectores sociales, áreas de conflictividad o modalidades de interacción que constituyen fenómenos sociales. Cuando en un determinado fenómeno social (el negocio de compra-venta de drogas o el financiamiento ilegal de la política) decidimos intervenir con los instrumentos que utiliza la Política criminal (cárcel, decomisos, multas, etc.) hablamos de fenómenos sociales criminalizados o directamente fenómenos criminales.

**Corto plazo.** No existe una definición única de corto plazo, ya que depende de las distintas actividades o políticas a desarrollar. En el caso de la política criminal y la persecución penal, dado que no se puede esperar respuestas coyunturales, podemos entender que es corto plazo todo lo que desarrolle entre tres y cinco años.

**Mediano plazo.** En políticas públicas concretas es difícil considerar el largo plazo, ya que se debería poder predecir escenarios futuros, difíciles de comprender en las sociedades tan cambiantes. Por ello es más útil el concepto de mediano plazo que es todo lo que podemos lograr más allá de los cinco años y hasta quince o veinte años. Las políticas públicas se estabilizan en el medio plazo, por más que a ello le llamemos “políticas de largo plazo”

## Para reflexionar:

“Según las finalidades propias de la Política Criminal, su objetivo será siempre una forma de controlar, reducir, transformar o acabar un fenómeno criminal. Todo objetivo de la Política Criminal o buscará mantener un fenómeno criminal bajo ciertos parámetros que son admisibles (por ejemplo, ciertos niveles de comercio de drogas), esto es, controlar; o buscará reducir algunos de los niveles de ese fenómeno criminal (por ejemplo, disminuir la tasa de homicidios, violaciones o agresiones graves); buscará que ciertas características propias de un determinado circuito se transformen en otras más aceptables (por ejemplo, que el comercio de drogas abandone algunas que son más peligrosas o deje de vender en ciertos sectores o respecto de ciertas personas, por más que se sepa que el volumen general de comercio se adaptará a nuevas modalidades) o, finalmente, puede intentar que un fenómeno criminal directamente desaparezca ya sea porque se ha logrado que la sociedad mute sus prácticas o ha derivado las actividades hacia zonas no criminalizadas, ha reducido la actividad a niveles que ya no hacen necesario la utilización de instrumentos violentos o se ha logrado desarrollar y volver eficaces a otros niveles de intervención (por ejemplo, ya no es necesario utilizar la Política Criminal para manejar los delitos de tránsito o han desaparecido las agresiones a determinados animales o se entiende que las sanciones reparadoras son suficientes para manejar los conflictos resultantes de ciertas disputas políticas o sociales). En síntesis, dicho de una manera general, el objetivo de la Política Criminal es controlar, reducir, transformar o hacer desaparecer un determinado fenómeno criminal. Con estas aclaraciones es admisible usar como fórmula sintética la frase que nos dice que el objetivo de la Política Criminal es el control de la criminalidad.

*(Binder, Alberto: Análisis Político-Criminal. Astrea. Buenos Aires. 2011)*

## Problemas.

1. El contexto social nos permite pensar incluso en el corto plazo, ¿o estamos atrapados en lo inmediato, lo coyuntural? Piense ejemplos que funden su opinión.
2. Piense casos de políticas en el que se ha podido sostener al menos el mediano plazo y trate de analizar sus características.



## 8. Productos y Resultados.

- Los objetivos operativos de la Fiscalía se pueden medir a través de productos o de resultados.
- Denominamos productos a todo lo que la Fiscalía puede desarrollar en base a sus propias actividades de un modo directo o indirecto. Una acusación es un producto de la Fiscalía, pero también una condena porque es la consecuencia de una acusación bien sustentada.
- El resultado es el impacto social de un producto. En nuestro caso, el impacto que tiene un producto (una condena, por ejemplo) sobre el desarrollo de un fenómeno criminal determinado.
- La eficacia, en sentido estricto, se refiere siempre a resultados, pero también podemos medir otro tipo de eficacia en relación a los productos. Sin embargo, se debe tener muy claro que se trata de dimensiones diferentes.

### Definiciones para recordar.

---

**Producto.** Es lo que obtenemos al final de un proceso de trabajo. Por ello también lo denominamos “salida” (output). Ellas son exportadas al medio ambiente y deben impactar en él de alguna manera.

**Resultado.** Le llamamos “resultados” a las modificaciones en el medio ambiente de la organización en base a lo que ella ha producido. Los resultados son modificaciones en los fenómenos criminales, ya sea porque disminuyen, no aumentan, o se han modificado.

**Impacto.** Es la capacidad de un producto de influir en un resultado, en nuestro caso de lograr un cambio en el fenómeno criminal de que se trate.

**Productos de la organización.** Son las salidas propias de la organización; ellas tendrán capacidad de impactar en los fenómenos criminales o no tendrán ningún impacto. Según ello hablamos de salidas de calidad; salidas neutras; salidas de impacto negativo.

## Para reflexionar:

“En el proceso presupuestario, la clave del éxito es la capacidad de cada dependencia de vincular las decisiones sobre asignación de recursos con los resultados o los efectos específicos. Son necesarios una nítida declaración de objetivos de corto y largo plazos, vinculados a los planes sobre el nivel de base de las dependencias, a la vez que indicadores clave mediante los cuales se pueda cuantificar el éxito efectivo. La misión de las dependencias, la estructura programática y la información descriptiva sobre los presupuestos deben asegurar que las decisiones presupuestarias se vinculen a los resultados que sirven de base para la asignación de recursos. Los objetivos de las dependencias, las medidas de rendimiento y los resultados proporcionan el filtro para realizar cambios tanto intra como interdepartamentales”

*(Michael Barzelay: Atravesando la Burocracia -una nueva perspectiva de la Administración pública- FCE. México 1998)*

## Problemas.

1. Trate de identificar un resultado. ¿Es posible lograrlo en el corto plazo?
2. Identifique cuales son los mejores productos de la Fiscalía y cuáles son los peores. Trate de analizar las razones y de precisar las diferencias.



## 9. Productos de la organización.

- Tal como hemos explicado, los productos son dominables por las operaciones propias de la institución o directamente relacionadas con ellas (como las condenas, que requieren una decisión judicial, pero se basa en una acusación exitosa).
- Los productos siempre deben incidir o impactar sobre la realidad (los fenómenos criminales), pero ese impacto no depende solo de ellos, sino de otras circunstancias que no son dominables por la institución, aunque siempre se las debe tener en cuenta (como el contexto social, por ejemplo).
- Por ejemplo, en un año se puede haber conseguido varias condenas, pero el fenómeno criminal sigue en expansión porque esas condenas no lo han afectado, ya sea porque se eligieron mal los casos, ya sea porque otros elementos de la política criminal no estuvieron presentes o porque el fenómeno criminal tuvo tiempo de adaptarse a los movimientos de la Fiscalía.
- Todo nos conduce al punto principal que debemos ahora estudiar: ¿Cómo se fija un objetivo operativo en la Fiscalía?

### Definiciones para recordar.

---

**Incidencia.** Es otra forma de hacer referencia al impacto de un producto. Por ejemplo, ciertas condenas inciden en que baje una determinada modalidad delictiva. Las salidas de baja calidad pueden incidir en que un fenómeno criminal aumenta o se transforme en algo más grave.

**Contexto.** La organización se ubica en un mundo humano, social o político con determinadas características. Este medio ambiente es su contexto.

**Integración de medidas.** La capacidad de incidencia de un producto de la organización (una salida de calidad, por ejemplo) depende de su integración con otras medidas preventivas o disuasivas. Un producto por sí solo no puede alcanzar mucha incidencia generalmente.

## Para reflexionar:

“Los planificadores necesariamente se preocupan del amplio contexto social, económico, político y tecnológico dentro del cual la organización tendrá que operar en el futuro. El problema no es tanto pronosticar el futuro como percibir lo que es virtualmente seguro que ocurra, determinar formas de aprovechar y tal vez acelerar lo “inevitable”, así como adjudicarse el crédito por haberlo hecho. En esta forma una compañía no tiene simplemente que adaptarse a los cambios conforme ocurren, sino que puede ayudar a crear el futuro y las oportunidades que pueda presentar.”

*(Russel Ackoff. “Un concepto de planeación de empresas” Limusa. 1978)*

## Problemas.

1. ¿Los tiempos judiciales nos permiten calcular la incidencia de un producto, es decir su impacto? ¿Si no es posible, cómo se puede remediar ese problema?
2. Ubique una condena y piense cuales serían las otras medidas preventivas y disuasivas que deberían acompañarla. ¿Es eso posible?





## B. ¿Cómo fijar objetivos para la Fiscalía?

### 1. Orientación político-criminal.

- En primer lugar, se deben fijar objetivos que impliquen resultados respecto de un fenómeno criminal. Por ejemplo, narcotráfico, corrupción, evasión de impuestos, lavado de dinero, trata de personas, robo de vehículos, etc.
- Desde esta dimensión tenemos cuatro tipos de objetivos (disminución, control, transformación y relocalización).
- El primero es un objetivo de disminución. Por ejemplo, buscaremos que el mercado de drogas duras disminuya en veinte por ciento, en un plazo de cuatro años. O que la explotación sexual de menores y la trata de personas respectiva, disminuya un ochenta por ciento en esos mismos cuatro años. Fijar objetivos por resultados es un gran desafío, pero será lo que, en definitiva, nos haga cumplir la meta general, que también se vincula con la legitimidad de la Fiscalía.
- Cuando todo el trabajo de la Fiscalía se preocupa por obtener buenos resultados, hablamos de una Gestión orientada a Resultados y ello es lo que principalmente espera la sociedad y constituye la razón de ser del trabajo de la Fiscalía; esto es: que su trabajo impacte sobre los fenómenos criminales y no quede circunscripto a lograr mejores o peores, pocos o muchos productos que quedan encerrados en la propia organización y no impactan sobre la realidad.

### ☞ Definiciones para recordar.

**Línea de base.** Cuando planificamos partimos de un primer estado de situación que constituye el punto de partida de todas nuestras acciones posteriores. Esa línea de base se construye mediante indicadores sobre la existencia e intensidad de los fenómenos criminales o sobre el estado de la organización. Todo plan tiene ese punto de partida o línea de base.

**Objetivos político-criminales.** Se trata de los distintos tipos de objetivos que son propios de la política criminal como política pública. Ellos deben luego abarcar a los objetivos específicos de la planificación de la persecución penal.

**Gestión por objetivos político-criminales.** Ello significa que la Fiscalía, mediante la planificación y la supervisión, orientará todas las actividades a la consecución de objetivos político-criminales previamente establecidos.

## Para reflexionar:

“Pensar democráticamente en la eficacia del proceso penal presenta un desafío a un pensamiento democrático que en este tema asume rápidamente las formas y los métodos del pensamiento autoritario. Pensar en la eficacia del proceso penal significa, por una parte, pensar en la persecución penal, como actividad organizada del Estado para acabar con la impunidad, es decir, para volver real el programa punitivo y, por la otra, poner a disposición de las víctimas los instrumentos necesarios para que ellas sean gestoras eficientes de sus propios intereses. Nada de eso significa –ni debe significar– un debilitamiento del sistema de garantías. No lo significa –porque los problemas de eficacia nada tienen que ver en la práctica con el sistema de garantías– y no debe significar, ya que en un Estado sometido al Estado de derecho el respeto a esos límites es una condición esencial de la legitimidad del poder”

*(Binder, Alberto: Tensiones político-criminales en el proceso penal, Buenos Aires. 2009)*

## Problemas.

1. ¿Cómo se fija un objetivo sin tener información sobre un fenómeno criminal? Trate de formular uno y analice las dificultades.
2. ¿La cantidad de trámites que hacemos, nos permiten pensar en resultados? ¿Y entonces?



## 2. Control.

- El segundo tipo de objetivo es el de control. Se trata de fenómenos criminales no muy extendidos pero que se debe cuidar que no aumenten o salten de escala. Por ejemplo, si la tasa de homicidios es baja, se debe mantenerla baja; si la tasa de fraudes por internet es tolerable, se la debe mantener en esos parámetros.
- No se trata de descuidar este fenómeno criminal, porque puede tratarse de casos muy graves, que producen daños importantes y que, en cualquier momento, puede saltar de escala y aumentar o cambiar hacia modalidades más dañosas aún.
- Se trata de conocer la verdadera magnitud del fenómeno en cuestión y analizar si la cantidad de recursos que debo afectar para lograr una disminución pequeña vale la pena.
- Mantener controlado un fenómeno criminal puede tener la mayor importancia, en particular porque podemos activar otros mecanismos de disminución (administrativos, sociales, etc.) que con mayor eficiencia permiten construir una política criminal mejor articulada.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Control.** Lo utilizamos en el sentido de mantener una situación en un estado que es manejable, en tanto nos permite evitar que produzca más daño o reparar los que se realizan. Es decir, podemos intervenir en el fenómeno con otros recursos que se encuentran más asequibles o son menos costos, en recursos, tiempos, etc.

**Tolerabilidad.** Se trata de un nivel de aceptación social de la existencia de ciertos daños, que se espera que sean disminuidos o compensados con otras medidas que debe asumir la política criminal. Tolerabilidad no es permisivismo o justificación es una condición para sustentar el uso de otras formas de intervención de la política criminal.

**Tasas de un delito.** Se trata de un indicador de la cantidad de delitos cometidos cada cierto número de habitantes. Ellas sirven para realizar comparaciones con otros países o entre regiones y para analizar si es posible utilizar un objetivo de control.

## Para reflexionar:

“Hablamos de un objetivo de control cuando lo que se propone es mantener cierta forma de criminalidad en un determinado grado o forma de realización, que puede ser socialmente tolerada, causar daños menores o menos graves o simplemente, por las modalidades de esa forma específica de criminalidad, no se puede aspirar a algo distinto en los tiempos en que se dispone o los recursos con que se cuenta. Si bien parece un objetivo menos satisfactorio, muchas veces es lo único que se puede lograr, por lo cual es la forma más realista de fijar un objetivo político criminal. Por ejemplo, ciertas formas de violencia entre pandillas no son posibles de eliminar sino de mantenerlas bajo cierta forma de intensidad que, por lo menos, evite las muertes o las lesiones más graves o queden circunscritas a ciertos territorios o lugares. Cierta forma de daño ambiental se puede decidir mantenerlos bajo cierto nivel porque se carece de los medios técnicos para llevar adelante todas las comprobaciones. Ciertas formas menores del mercado de robo de vehículos (robos de autopartes, ruedas, etc.) se puede mantenerlas bajo control, pero muy difícilmente eliminarlas o reducirlas. Ciertos niveles del mercado de droga no se pueden evitar, pero sí se puede evitar que se avance hacia drogas más peligrosas o hacia sectores más vulnerables. Estas formulaciones no se deben confundir con una idea permisiva de “tolerancia”. Si se ha definido cierta área de conflictividad como un área de criminalidad es que allí no hay tolerancia, sino la decisión firme y clara de intervenir en ella con los instrumentos más fuertes que tiene el Estado. Pero entre el deseo de que no existan esas formas de delitos y la realidad de que ello ocurra existe un largo trecho que es, precisamente, el camino de la Política Criminal. Suele parecer insatisfactorio y por eso las políticas ficticias de “erradicación del mal” se vuelven propuestas facilistas de demagogia, propias del “populismo penal”. Sin embargo, muchos fenómenos criminales sólo pueden ser “controlados” –y de hecho en la actualidad ocurre así– y existen formas de control que son mucho más satisfactorias que el simple equilibrio “natural” que se produce cuando este objetivo no ha sido formulado con claridad y conocimiento del terreno en el que se debe intervenir. Por otra parte, es deseable que en estos casos las explicaciones a la población sean más ricas, señalando con precisión de qué modos puede agravarse la situación y todos los beneficios que se logran con una política de simple contención o control, que no necesariamente es poco enérgica o poco ambiciosa. Existen formas de criminalidad que se encuentran tan fuertemente arraigadas en prácticas sociales (como ocurre muchas veces con los conflictos en los que se hallan involucrados jóvenes) que es un gran logro establecer objetivos de contención o simple control.”

*(Binder, Alberto: Análisis Político Criminal. Astrea. Buenos Aires. 2011)*

---

## Problemas.

1. Identifique dentro del campo de la criminalidad económica cuales sería fenómenos en el que podemos tener objetivos de mero control. ¿Cómo actuaría la Fiscalía en esos casos?
2. Existe tolerancia social respecto de ciertos delitos. ¿Es admisible esa tolerancia? ¿Cómo se formularía un objetivo en esas condiciones?



### 3. Transformación de un fenómeno criminal.

- El tercer tipo de objetivo es el que llamamos de transformación o modificación.
- Se trata de lograr que una modalidad del fenómeno criminal disminuya, por más que la consecuencia insoslayable sea el aumento de otra. Por ejemplo, se puede aumentar la disminución posible del mercado de cocaína, pero se debe aceptar como consecuencia ineludible que aumente el consumo de marihuana, que es menos nocivo.
- Otro ejemplo: se puede evitar una forma grave de financiamiento ilegal de la política –vgr. la que proviene del narcotráfico- pero se debe aceptar (no justificar) que eso aumentará otras formas de financiamiento ilegal menos nocivas para el sistema democrático.
- Los objetivos de transformación pueden ser realistas, pero siempre son los más peligrosos y delicados y se debe formularlos con claridad y rigor. Se puede combinar este tipo de objetivos con los de control, o utilizarlos para ganar tiempo y preparar otro tipo de estrategias más agresivas, vinculados a otro tipo de objetivos.

#### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Modificación de un fenómeno criminal.** Un fenómeno criminal (por ejemplo, narcotráfico, corrupción, trata de personas, etc.) puede tener ciertas modalidades delictivas muy dañosas (venta de droga de baja calidad, explotación sexual de menores, sobornos a altos funcionarios, etc.) que deben ser atacadas con prioridad, de tal manera que, si bien otras modalidades continúan, el fenómeno criminal cambia sustancialmente en ese aspecto, se modifica.

**Tipos de daños.** El daño es una afectación a un interés o a un derecho y existen muchas formas de manifestarse. Tanto daños individuales, distintas formas de daño colectivo, daños a la totalidad de la población, incluso daños a toda la humanidad, como ocurre con los delitos de lesa humanidad. Siempre hay un daño instalado en algún sector social.

**Financiamiento ilegal de la política.** Todos los países tienen reglas que establecen como deben ser el financiamiento a los partidos políticos y sectores políticos dentro de ellos. Esta legalidad del financiamiento se entiende que hace a la calidad de la democracia. Cuando no se respetan esas reglas o se utilizan zonas grises para dirigir financiamiento por fuera del marco de las cuentas claras hablamos de financiamiento ilegal de la política, una de las formas más graves de la corrupción.

## Para reflexionar:

“Llamamos objetivos de transformación cuando lo que se busca es convertir ciertas manifestaciones de la criminalidad en otras, en particular cuando se busca transformar ciertas formas más violentas en otras menos violentas. Una vez más el conocimiento del sector en el que se piensa intervenir es determinante. Por ejemplo, si se concluye que no es posible extinguir o reducir significativamente un determinado fenómeno criminal, se puede buscar encauzarlo hacia formas menos dañosas. Para ello es muy importante tener conocimiento incluso de las racionalidades económicas o las propias del área de intervención. Si el mercado de drogas está comercializando drogas mortales y no existe posibilidad de reducirlo o extinguirlo, se puede tratar de encauzarlo hacia la comercialización de drogas menos peligrosas o que no sean mortales o más controlables en el futuro. No es lo mismo el mercado de cocaína –y menos aún el de la cocaína impura- que el mercado de marihuana. Los daños sociales son muy diferentes. Claro está que esto no significa simplemente “estimular” sino pensar en términos de posibilidad práctica de obtener resultados. Se puede intentar reconducir los conflictos familiares violentos hacia formas no violentas, etc. Para que un objetivo de esta naturaleza tenga sentido se debe conocer la dinámica profunda del área de intervención, las múltiples racionalidades de los actores y las posibilidades de sustituir prácticas con similares beneficios. Todo este análisis y estas definiciones no se puede realizar en abstracto, sino que debe estar referenciado con toda rigurosidad a cada una de las áreas de intervención que se han identificado; claro está que, en un proceso dialéctico, porque puede ocurrir que la imposibilidad de construir un objetivo político-criminal en un área determinada sea una de las razones por las cuales se la desecha como sector de intervención. En realidad, la sola decisión de identificar un área de intervención implica que es posible construir un objetivo dentro de ella (posibilidad de actuación)”

*(Binder, Alberto: Análisis Político Criminal. Astrea. Buenos Aires. 2011)*

## Problemas.

1. Identifique un fenómeno criminal y describa sus modalidades más graves. ¿Es posible trabajar solo sobre ellas?
2. ¿Cómo presentaría en público un objetivo de transformación? ¿Cómo lo explicaría?



## 4. Relocalización.

- El cuarto tipo de objetivo es el que denominamos de relocalización, es decir, cuando hemos decidido que, respecto de un determinado fenómeno criminal, es mucho más eficaz y eficiente el uso de otros instrumentos que los estrictamente penales, con mayor capacidad preventiva, disuasiva e incluso reactiva.
- El uso de sanciones administrativas que tienen mayores posibilidades preventivas, o sanciones civiles punitivas o reparatorias, o la suspensión a prueba que permite una política de supervisión, etc.
- Se decide utilizar esos mecanismos antes que la cárcel porque permite ser más eficaz y ahorrar recursos (eficiencia) para casos en los que no se puede hacer este traslado.

### Definiciones para recordar.

---

#### **Recursos externos al sistema penal.**

La justicia penal no es un espacio institucional aislado, sino que forma parte de todos los recursos que tiene una sociedad para gestionar la conflictividad y fortalecer la tutela judicial. Los recursos externos a la justicia penal deben poder ser articulados con las actividades propias de ella. Por ejemplo, son recursos externos los que permiten el control ciudadano, las acciones preventivas de muchas instituciones del Poder Ejecutivo, etc.

**Sanciones administrativas.** Son las que imponen tribunales o dependencias del Poder Ejecutivo, entes reguladores y, a veces la misma Administración de Justicia. Su efecto, en coordinación con las sanciones penales suele ser un recurso muy efectivo para impactar sobre los fenómenos criminales.

**Resarcimiento.** En la base de todo el sistema de responsabilidad, tanto civil como penal, se encuentra la idea de compensar el daño. Tendremos compensaciones que son reparatorias y otras que no lo son, como puede ser la pena. Resarcimiento se puede utilizar tanto en el sentido de compensación reparatoria como la compensación que no lo es.

## Para reflexionar:

“Es bastante común que se pueda lograr extinguir una forma determinada de criminalidad; de hecho, en el grado actual de inflación de la utilización inútil de la Política Criminal debería ser bastante fácil extinguir formas de criminalidad impropiedades definidas, para las cuales existen ya otros mecanismos de intervención fácilmente mejorables. Pero así y todo es posible también alcanzar objetivos de esta clase en áreas determinadas. Lograr que desaparezcan ciertas formas de violencia o de agresiones violentas a la propiedad no parece algo utópico, si se formulan adecuadamente los objetivos. Extinguir no significa, en todos los casos, vale la pena repetirlo, que desaparezca el “delito” (el conflicto base) sino que el Estado o la sociedad desarrollen otras formas de intervención en los conflictos distintas a la Política Criminal (y por lo tanto desaparece la definición de “delito” dentro de ese conflicto) y allí donde ya no se necesita Política Criminal “desaparece” el delito porque él es una creación de la Política Criminal.”

*(Binder, Alberto: Análisis Político Criminal. Astrea. Buenos Aires. 2011).*

## Problemas.

1. ¿Qué debemos hacer cuando pretendemos que un caso sea resuelto en una instancia penal y ella no responde o lo hace muy morosamente? ¿Podemos hacer algo? Trate de armar un plan de acción frente a ello.
2. Piense en instituciones que deben realizar acciones preventivas de la criminalidad económica. Trate de hacer un listado de ellas. ¿Funcionan? ¿En qué medida? ¿Por qué?



## 5. Múltiples objetivos.

- También se pueden combinar, de distintas maneras, estos objetivos.
- También podemos articular distintas formas de intervención en un fenómeno criminal. Por ejemplo, podemos utilizar modalidades preventivas, disuasivas y las reactivas que son propias de la Fiscalía.
- Todo ello implica niveles de coordinación mucho más altos, pero aumenta la capacidad de impactar sobre la realidad.
- De todos modos, lo que se debe tener en cuenta es que fijar un resultado significa impactar sobre la realidad, es decir, provocar una modificación de un estado de cosas que se encuentra fuera de la organización o del sistema judicial, en el plano de la vida social.
- La idea general de “control de la criminalidad” es la que indica de un modo más común lo que debemos hacer con la persecución criminal; claro está que ello no es cometido exclusivo del Ministerio Público, pero no se puede entender ni justificar la persecución penal y el conjunto de las actividades de los fiscales sino es por su relación con la disminución de los fenómenos criminales y ello, generalmente, implica articular distintas modalidades de intervención y coordinar con distintas instituciones preventivas, policiales, de control, etc.

### Definiciones para recordar.

---

**Modalidad preventiva.** Es la intervención que trata de llegar a las causas de un conflicto que hemos criminalizado o a la causa de una modalidad dentro de ese conflicto.

**Modalidad disuasiva.** Es la intervención que busca evitar que un conflicto criminalizado o una modalidad de él se manifieste, quede contenida, pero no llega a las causas. Es dependiente del mecanismo o aparato disuasivo que utilicemos.

**Modalidad reactiva.** Es la intervención que busca desbaratar o desarticular a quienes cometen delitos o a alguna forma en particular de realizarlos. Se puede hacer por medio de la conjuración

directa o a través de la intervención judicial que busca imponer una pena que produzca ese efecto.

**Múltiple articulación.** Es la utilización combinada y planeada de las tres modalidades de intervención. Generalmente los planes de política criminal deben tener esta articulación múltiple.

**Control de la Criminalidad.** Se puede y se suele utilizar esta frase para hacer referencia al conjunto de actividades estatales orientadas a enfrentar los fenómenos criminales, utilizando los distintos objetivos y todas las modalidades.

## Para reflexionar:

“El diseño de un plan político criminal debería, normalmente, contener estas distintas clases de objetivos de un modo armónico, siempre que sea posible. Esto vale, incluso, cuando hablamos de un plan político criminal para un determinado sector, ya que normalmente en ese sector convivirán diversas formas de criminalidad frente a las cuales se debe actuar de un modo diferenciado. Esto es especialmente importante porque un plan político criminal establece objetivos y metas para diversas organizaciones, de tal modo que siempre tendremos una red de objetivos o una red de metas y objetivos que en todos los niveles deben tener las mismas características de precisión, realismo, temporalidad, verificabilidad. Esto es aplicable, con mucha mayor razón, cuando se trata de planes políticos criminales generales, donde se plantea el horizonte completo de la criminalidad. En realidad, es difícil imaginar una situación en la que se pudiera realizar un plan Político Criminal para todo el espectro de lo que actualmente se ha definido como delitos, menos aún con los niveles de información actualmente disponibles. El grado de irresponsabilidad, fantasía y, sobre todo, despreocupación por la eficiencia han convertido a la Política Criminal en una política pública de pura retórica y sin objetivos concretos. No se trata de desalentar por sí mismo a los “planes generales”, pero si ellos son pura expresión de deseos no cumplen ninguna función. Si un plan político criminal no tiene objetivos es cualquier cosa menos un plan; si esos objetivos no están formulados con cierto rigor y precisión que permitan tanto formular estrategias como medir el logro de las acciones, entonces tampoco es un plan válido. En realidad, por lo menos en la región latinoamericana, pocas veces se formulan planes político-criminales que verdaderamente merezcan el nombre de tales.”

*(Binder, Alberto: Análisis Político Criminal. Astrea. Buenos Aires. 2011)*

## Problemas.

1. ¿Podremos controlar la criminalidad económica? ¿O es un empeño inútil? Trate de expresar un porcentaje en que podremos lograrle y piense que acciones habría que realizar para que ese porcentaje de éxito sea posible.
2. ¿Existen medidas disuasivas respecto de los principales fenómenos de criminalidad económica? ¿Cuáles? ¿Quiénes deberían llevarlos a cabo?



## 6. Conocer los fenómenos criminales.

- Para poder impactar sobre los fenómenos criminales debemos tener conocimiento sobre sus características y desarrollo.
- Esto constituye una dificultad porque no solemos tener mucha información sobre ellos.
- Para resolver, en parte, este problema, se han creado centros de análisis sobre esos fenómenos dentro de la estructura del mismo Ministerio Público (por ejemplo, la Dirección de Política Criminal). De ese modo la Fiscalía puede construir una determinada comprensión de esos fenómenos criminales.
- Para ello debe utilizar toda la información disponible, sistematizarla información que dispone y produce la propia Fiscalía y desarrollar nuevos modos de análisis que permitan construir líneas de base que permitan definir objetivos de resultados sobre esa realidad analizada.
- Al mismo tiempo se deben realizar pronósticos o construir escenarios futuro-probables: esta es una tarea técnica que reclama un trabajo de diversas disciplinas, pero ya es bastante común que se tomen decisiones en las empresas o en los gobiernos sobre la base de la proyección de situaciones futuras, por ejemplo, del impacto de ciertas medidas económicas, de la evolución de los mercados, de los cambios culturales esperados, etc.
- Ciertamente existirán algunas dimensiones de esos escenarios futuros respecto de los cuales tendremos mayor certidumbre y ello nos permitirá una planificación más segura o comprometida; otras dimensiones serán más o menos probables y por ello deberíamos establecer variaciones posibles de los planes en base al análisis de esas probabilidades y contingencias. Finalmente existirán dimensiones de los escenarios futuros que no podemos conocer ni prever y por ello siempre debemos tener una planeación que permita modos de emergencia, reactivos frente a la aparición de modalidades o fenómenos no conocidos.

### Definiciones para recordar.

---

**Sistema de información Criminal.** Se llama así al conjunto de estadísticas e informes que producen todas las instituciones vinculadas a la política criminal y a la justicia penal. Siempre es un sistema, aunque puede ser de buena o mala calidad. Su busca, en general, que exista un reporte nacional de información Criminal.

**Análisis del Delito.** El análisis del delito es una actividad profesional que busca producir e interpretar la información sobre los distintos fenómenos criminales, tanto generales, como en relación a un conjunto de casos o, a veces, respecto de un caso en particular. Busca

modalidades delictivas, perfiles, y regularidades que permitan describir con la mayor precisión posible los fenómenos criminales de tal manera que, sobre la base de esa información, se puedan tomar decisiones.

**Escenarios criminales.** Es una anticipación hipotética de cómo será o evolucionará un determinado fenómeno criminal, realizado en base a la información disponible sobre ese fenómeno, sobre el contexto social y la experiencia. Es indispensable para la planificación.

### Para reflexionar:

“Podemos aquí hacer otra afirmación central: la eficacia de cualquier política criminal o de seguridad depende de su capacidad de reconocer, identificar y modificar esa regularidad social. La mirada sobre casos y personas nos ha impedido construir una mirada sobre las regularidades en las que esas personas y esos casos están inmersas, le dan sentido y respecto de las cuales las políticas tienen mucho que hacer y decir. Esta visión, es más importante aún porque las políticas como tales sólo se pueden dirigir a esas regularidades sociales y fijarse objetivos respecto a ellas. Ciertamente un caso judicial puede tener mucha importancia y visto desde el sistema de garantías sólo existe como caso, pero visto desde las políticas la respuesta valdrá solo y tanto tenga efecto sobre la regularidad en que está inmerso. Tal como ocurre en todos los fenómenos sociales esas regularidades no son productos del azar ni son caóticas. Al contrario, ellas se encuentran estructuradas en base a funciones, expectativas y reglas. Un conjunto de ejemplos nos servirá para aclarar nuestro punto. En la actualidad una buena parte de la criminalidad urbana común gira alrededor de regularidades sociales que responden a la estructura de mercado. Si alguien roba un vehículo solemos ver un caso y unas personas (el que roba el vehículo y la víctima) pero ello nos dice muy poco a los efectos de organizar una política de control de criminalidad. Lo que más nos debiera interesar es la estructura de mercado, que hace que esa persona robe ese vehículo, el circuito de venta o de desguace en el que lo introduce, los intermediarios que organizan el robo de vehículos, el encubrimiento del desguace o la venta de lo robado, los transportistas, los acopiadores, los financistas, los compradores, etc. Un simple estudiante de economía nos podría describir sin dificultad todos los segmentos de ese mercado y su modo de interacción. A la política criminal y a la política de seguridad debe interesarles el caso y las personas en tanto forman parte de esa estructura. Todo objetivo de control de criminalidad es impensable por fuera de un determinado nivel de intervención en esa regularidad, por ejemplo, desbaratar el mercado de vehículos robados, de repuestos, limitarlo a tales niveles, bloquearlo en tales zonas, evitar ciertas modalidades, etc. Cualquier objetivo tangible de política criminal o de seguridad está vinculado a la idea de modificación de esa específica regularidad social. La visión sobre la estructura no significa necesariamente que pensemos a los actores como actores racionales que mueven su conducta por el juego de incentivos. Los distintos actores o segmentos que intervienen en ese mercado, por ejemplo, pueden hacerlo por distintos motivos, incluso por razones, “irracionales” o por la racionalidad que produce ese mismo campo ilícito. Ello no es el punto. La cuestión central es que ni producimos información y análisis sobre esas regularidades y menos aún planea-

mos las políticas y sus objetivos en base a esa mirada estructural. Por tal motivo, al igual que el paradigma del orden, la visión sobre casos y personas es ya una condición de ineficacia de la política criminal o de seguridad.”

*(Binder, Alberto: “El control de la criminalidad en una Sociedad democrática. PNUD, 2007).*

## Problemas.

1. ¿Cuáles son los principales mercados criminales en Paraguay? Trate de hacer un listado con todos los que cree que existen, en orden de importancia.
2. ¿Cómo actuamos cuando un mercado ilegal se encuentra junto a uno legal y a otros mercados llamados “grises” (que evaden impuestos, por ejemplo)?
3. ¿Cómo actuamos cuando desarticular un mercado ilegal deja sin trabajo a mucha gente?



## 7. Productos.

- También se deben fijar objetivos en relación a los productos de la organización, porque los resultados no se pueden obtener sino a través de los productos que construye la institución.
- Los productos de la Fiscalía constituyen decisiones que impactan sobre los fenómenos criminales. Por ejemplo, una condena es una decisión que permite desarticular una modalidad delictiva o prevenir otras. Una suspensión a prueba permite mantener bajo supervisión a quienes participan en fenómenos criminales, etc. También puede producir acuerdos reparatorios que producen mayores efectos de compensación a las víctimas, sin perjuicio de permitir acciones de supervisión o preventivas de mayor alcance.
- Existen otras decisiones como absoluciones, desestimaciones o sobreseimientos, que no pueden ser considerados siempre como fracasos de la organización, pero no son productos que ella busca, sino el reconocimiento de que el caso no debía ingresar, o no tiene prueba o no constituye un delito.
- Son también productos de la organización todo lo que tiene que ver con decomisos y recuperación de activos, que en el caso de la criminalidad económica o la corrupción pueden tener un efecto (impacto) mayor en el fenómeno criminal, es decir, producir mejores resultados.
- Tal como hemos dicho, los productos son realizados por la organización, su calidad depende de ella y pueden tener mayor o menor impacto sobre la realidad.
- Aumentar la capacidad de impacto de un producto es también parte de su calidad y ello es dependiente de la selección de los casos y la planificación.

### Definiciones para recordar.

---

**Producto.** Como hemos visto se trata de todas las “salidas” (output) que le damos a un caso. Pueden ser Condenas, Absoluciones, Sobreseimientos, Suspensiones a Prueba, Acuerdos Reparatorios, Archivos, Desestimaciones. Todas estas salidas no tienen la misma calidad, ya que algunas impactan sobre el fenómeno criminal en sentido positivo y otras son cierres administrativos que dejan inalterado al fenómeno criminal en cuestión.

**Calidad.** Le llamamos calidad a la característica de la salida que le da una respuesta positiva al conflicto en el que ha intervenido.

**Salidas de calidad político criminal.** Se trata de aquellos productos que tienen capacidad de impactar generando alguna modificación en el fenómeno criminal que no signifique dejarlo inalterado o ayudar a su expansión, como cuando ocurre que los casos producen salidas de mala calidad.

## Para reflexionar:

“Esos objetivos pueden referirse a productos o a resultados. A los fines de esta investigación, y dada la diversidad de definiciones existentes en la bibliografía sobre esta temática, entenderemos como:»»Productos: Bienes, servicios o acciones llevadas a cabo por la organización pública.»» Resultados: Impactos o consecuencias para la comunidad. En lo que hace a los Ministerios Públicos, una evaluación de resultados (o de impacto) requeriría un nivel de información sobre los distintos fenómenos criminales que hoy en día no son producidos en forma fidedigna por ninguna organización pública. Por ese motivo, hemos decidido comenzar por una evaluación de la eficacia orientada a los productos, que, en el caso de los Ministerios Públicos Fiscales, son las decisiones que toman las fiscalías en el marco de las causas que gestionan. Esta evaluación inicial de la eficacia de los productos debe entenderse como parte de un proceso más amplio de la medición de desempeño”

*(Alfie, Julián. Análisis de Desempeño de los Ministerios Públicos en Argentina. Inecip. 2022)*

## Problemas.

1. ¿Cómo definimos si un producto es mejor que otro? Ponga ejemplos.
2. ¿Todos los archivos son de baja calidad? Ponga ejemplos de aquéllos que no lo son.



## 8. Productos Básicos.

De este modo, la Fiscalía debe trabajar para lograr cuatro tipos de productos básicos:

- *Condenas*. Ellas permiten anular la actividad criminal de personas y organizaciones, desbaratar modalidades delictivas, producir mensajes acerca de las consecuencias de realizar esas actividades.
- *Suspensión a prueba*. Permite tomar decisiones más rápido y con menor costo que produzcan similares efectos sobre los fenómenos criminales más perdurables, porque permite mantener bajo supervisión ciertas actividades.
- *Acuerdos Reparatorios*. Ellos permiten reparaciones integrales, que cumplen también efectos sancionatorios, pero también permiten realizar medidas de seguimiento y supervisión, así como otras de mayor efecto preventivo.
- *Decomisos*. Son decisiones que permiten mitigar los efectos dañinos, desincentivar la realización de conductas delictivas o dificultarlas en el futuro y recuperar dinero y activos que pueden volver a la sociedad dañada.

### ⊖ Definiciones para recordar.

---

**Decomisos.** El decomiso es la decisión judicial que permite privar de la propiedad a ciertos bienes cuando se encuentran directa o indirectamente vinculados con la actividad delictiva. Puede ser realizado junto con la condena, como antes de ella, cuando se permiten los decomisos sin condena.

**Acuerdos reparatorios.** Se trata de todas las salidas que consisten en generar alguna forma de compensación reparatoria, ya sea a través de una conciliación directa, una conciliación mediada, o mediante el ofrecimiento directo de reparaciones. Es una salida que puede ser de gran calidad, incluso en los delitos de criminalidad económica, siempre que exista supervisión del cumplimiento de los acuerdos y sean acuerdos reales, que no escondan una forma de impunidad.

## Para reflexionar:

“La elaboración de la tasa básica de eficacia político-criminal pretende medir uno de los objetivos centrales de los Ministerios Públicos Fiscales, que es lograr salidas que impacten sobre el control de la criminalidad. Para esta primera etapa, consideramos como salidas con incidencia político-criminal aquellas que tengan alguna capacidad -aunque sea mínima- de impactar sobre el control de la criminalidad. En ese sentido, una condición necesaria, aunque no suficiente, para que las salidas tengan esa capacidad, es que sean respuestas que le impongan a una persona la realización de algún tipo de acción como consecuencia de su participación en el conflicto primario.”

*(Alfie, Julián. Análisis de Desempeño de los Ministerios Públicos en Argentina. Incip. 2022).*

## Problemas.

1. ¿Qué métodos utilizamos para saber que penas y sanciones nos conviene pedir en un caso? ¿Existen criterios establecidos que nos ayuden a ello? ¿Deberían existir?
2. ¿Son aplicables los acuerdos reparatorios en los casos de criminalidad económica? ¿En qué casos o situaciones?



## 9. Procesos de Trabajo.

- Cada una de estas decisiones, implica todo un proceso de trabajo, que contiene decisiones que deben tomar los mismos fiscales y otras que deben procurar ante los jueces. El proceso de trabajo no se debe confundir con el trámite, que puede deberse a algunas exigencias formales propias del sistema de garantías, pero que no agotan, ni mucho menos, el proceso de trabajo propio de la Fiscalía.
- También se debe tener en cuenta que en la relación con los jueces y con los defensores no se debe tramitar sino litigar. Esto implica un uso profesional de las herramientas de litigación y un control del caso cuando se encuentra ya ante los tribunales, que forma parte también de los procesos de trabajo propio.
- Para organizar con eficiencia esos procesos de trabajo se debe determinar objetivos respecto a los tipos y cantidad de productos que se deben obtener, en relación a los distintos fenómenos criminales. Los objetivos por productos y los objetivos por resultados deben estar combinados, ya que, como hemos dicho, no se pueden obtener resultados sin productos, aunque si es posible tener productos que no producen ningún o escasos resultados.
- Y todo ello debe realizarse dentro de un horizonte político criminal más amplio, que permita conocer el caso concreto con los planes político-criminales más amplios.

### Definiciones para recordar.

---

**Proceso de trabajo.** Es el conjunto de actividades y decisiones que realizadas de un modo constante y sistemático conducen a la elaboración de un producto determinado. Todo proceso de trabajo está vinculado de un modo directo o indirecto con los productos que realiza la Fiscalía.

**Plan político criminal.** Se trata del conjunto de actividades pensadas para alcanzar objetivos precisos que se han fijado como prioritarios, en relación a resultados que se quieren obtener en relación a ciertos fenómenos criminales más graves o considerados también como prioridades.

**Horizonte político-criminal.** Consiste en la comprensión del significado de una actividad o un caso en relación al conjunto de los objetivos político-criminales y la planificación desarrollada para llegar a cumplirlos.

## Para reflexionar:

“La función organizativa consiste en la transformación de los inputs del sistema en determinados outputs; en la realidad existirá, por tanto, frente a un conjunto de entrada-salidas, un conjunto de tareas implicadas todas en mayor o menor grado en la vida del sistema. Una particular importancia adquiere la primary task, que representa esa tarea de cuya realización depende la existencia de la organización. La individualización de tal tarea resulta de importancia vital para la “salud” del sistema. La misma puede ser llevada a cabo por máquinas como en el caso de una fábrica automatizada, o bien por personas, como sucede en una institución bancaria o en una administración; el aspecto común está constituido por ser el paso obligatorio en el desarrollo de la función propia de su naturaleza.”

*(José M García Madaria: “Teoría de la Organización y Sociedad contemporánea”. Ariel, España. 1985).*

## Problemas.

1. ¿Quién formula la política criminal en Paraguay? ¿Cómo actuamos cuando no se hace o se lo hace fragmentariamente?
2. ¿Puede existir un plan de persecución penal sin que exista un plan político criminal? ¿Puede el Ministerio público formular uno?



## 10. Relación Producto-Resultado.

- La relación entre resultados y productos es esencial para seleccionar los casos y determinar las formas de trabajo.
- Una condena, en un caso mal elegido, puede consumir muchos recursos de la organización (tiempo, energía, recursos materiales, atención de los mejores profesionales), pero luego no impacta sobre la realidad, porque no se logró condenar a las personas pertinentes o porque llegó tarde o porque el fenómeno criminal (un mercado ilegal, por ejemplo) tuvo tiempo de reconfigurarse y continuar con sus operaciones o, a veces, incrementarlas.
- Lo que no es admisible es que la consecución de los productos sea el resultado de la mera inercia, de la burocratización del trabajo y no exista ningún control sobre el nivel, el tipo y la calidad de los productos que se deben obtener en un plazo determinado.
- Tampoco es admisible que la organización se circunscriba a lograr productos, desentendiéndose del impacto que esos productos “producen” en la realidad de los fenómenos criminales. El criterio general debe ser, en consecuencia, lograr los resultados fijados en los objetivos a través de los productos más adecuados.
- Esto se logra mediante el “análisis de impacto” de un determinado producto. No alcanza con lograr una “buena condena”, por ejemplo, sino que debemos analizar que producirá esa condena en la realidad del fenómeno criminal. De allí la importancia de la ejecución, por ejemplo.

### ⊖ Definiciones para recordar.

---

**Relación producto/resultado.** Es el vínculo que siempre existe entre un producto (condena, suspensión a prueba, etc.) y su impacto en los fenómenos criminales.

**Factor que influyen en el resultado.** La mayor o menor incidencia de un producto en la consecución de un resultado depende de factores propios de ese producto (calidad) y de factores externos, tales como el contexto, la ejecución, el momento, las articulares con otras instituciones, etc.

**Análisis de impacto.** Dentro de lo que llamamos “evaluación de productos” se encuentra el análisis de la potencialidad de impacto de un producto. Ello puede influir en los tiempos, en la adopción de una teoría del caso, en la delimitación de la pretensión punitiva, etc.

## Para reflexionar:

“Estas salidas implican reconocimiento de responsabilidad (formal o informal) y consecuencias de las acciones. Esto significa que los sectores victimizados han recibido alguna compensación -en sentido amplio- por los daños sufridos. Al tratarse de una tasa básica de eficacia, cuenta con obvias limitaciones. En primer lugar, estas salidas son en realidad productos, no resultados. Por ahora mediremos la tasa en base a los productos, porque con el nivel actual de información es imposible medir resultados, es decir, el impacto de esos productos sobre los fenómenos criminales que se pretende enfrentar. Debe quedar claro que la tasa de efectividad más importante es la que se construye con la medición de resultados, pero por el momento, y lamentablemente, no estamos en condiciones de realizar esa evaluación, que implicaría tener líneas de base sobre los distintos fenómenos criminales e indicadores de incidencia de los productos en esos fenómenos. Por otro lado, aun cuando nos limitemos a la evaluación de la eficacia, se trata de una tasa básica ya que no permite realizar una evaluación que incorpore otras variables tales como respuesta según el tipo de fenómeno criminal, complejidad del caso, entre otros indicadores. No siempre una condena, una suspensión condicional del proceso o un acuerdo reparatorio serán una respuesta adecuada en términos político-criminales. Tampoco entran en consideración variables de otra índole -presupuestarias, de recursos, geográficas, poblacionales, etc.- que merecen un análisis que busquemos fomentar a través de esta investigación. De todos modos, para esta etapa inicial, sí podemos asumir que las condenas, las suspensiones condicionales del proceso y los acuerdos reparatorios son respuestas que, a priori, tendrán un mayor impacto político-criminal que el resto de las salidas (sobreseimientos, absoluciones, archivos, etc.)”

*(Alfie, Julián. Análisis de Desempeño de los Ministerios Públicos en Argentina. Incip. 2022).*

## Problemas.

1. Si se ha conseguido una importante condena en un caso de lavado de activos ¿Cómo sabemos que provocará algún resultado? ¿Qué factores influyen en ello?
2. Trate de identificar casos de condenas que no hay producido resultados ¿Cuáles fueron las razones?



## 11. Selección de casos.

- Lograr resultados a través de los productos adecuados no se puede realizar sin seleccionar los casos.
- Esta selección se debe realizar en un doble sentido. Por un lado, por su vinculación con un determinado fenómeno criminal; por el otro, por sus características dentro de cada uno de los fenómenos criminales.
- Este doble análisis es importante para todo el proceso de planeación.
- Ahora bien, existen dos modos básicos de construir el universo de casos.
- Uno, en base a las denuncias, formales o informales que reciba la organización; el otro, en base a las propias decisiones de la Fiscalía, en base a información o sospechas obtenidas de diferentes fuentes, entre ellas, los análisis que produce la Dirección de Política Criminal y otras fuentes de inteligencia criminal.
- Si combinamos ambas modalidades podemos estabilizar el universo de casos, de tal manera que el trabajo no se vuelva azaroso.
- Por universo de casos entendemos la totalidad de casos que forman el requerimiento inicial al proceso de planificación, resultado de denuncias y de la actividad proactiva de la Fiscalía, que nos permitirá tomar las decisiones sobre los procesos de trabajo que permitan alcanzar con los objetivos propuestos.
- La Fiscalía no puede quedar a la espera que actores externos o circunstancias coyunturales activen los principales casos que serán seleccionados; debe tener criterios sólidos, estables y que permitan la mayor eficacia.

### Definiciones para recordar.

---

**Proactividad.** La proactividad es la cualidad de la organización que se pone en marcha hacia la consecución de los objetivos en base a sus propias decisiones y no es dependiente de acciones externas que pongan en marcha sus procesos de trabajo.

**Universo de casos.** Es la totalidad de casos en los que se deben realizar acciones para provocar un producto o salida. Este universo se conforma con los que ingre-

san cada año, más el remanente que ha quedado de años anteriores (Stock).

**Selección de casos.** Es el proceso mediante el cual se ordenan los casos según el tipo de productos que se buscará y el orden de importancia que marca su prioridad. Siempre existe una selección de casos, formal o informal. Es indispensable que se realice en base a criterios transparentes y decididos y no mediante prácticas burocráticas y rutinas.

## Para reflexionar:

“Según lo dicho, de lo que se trata cuando hablamos de Principio de Oportunidad es de diseñar una política compleja de selección de casos en la justicia penal. Insisto, este es un tema central de cualquier reforma de la justicia penal que quiera provocar cambios de fondo y no sólo cambiar trámites. No es difícil hallar criterios alrededor de los cuales pueda haber consenso. (...) Podemos concluir, en consecuencia, que la discusión sobre el Principio de Oportunidad, o, mejor aún, sobre el conjunto de problemas que todavía de un modo impropio y rústico englobamos bajo el mismo nombre, es un debate complejo, tanto desde el punto de vista de la filosofía política o del análisis político criminal como desde el punto de vista de la organización de la administración de justicia y sus prácticas concretas. Estas tres dimensiones se conectan muy estrechamente, y si se resuelve con claridad el problema político-procesal y político-criminal las instituciones funcionarán también con mayor eficiencia, sin perjuicio de los problemas organizacionales que insoslayablemente habrá que integrar en la consideración del problema.”

*(Binder, Alberto: Legalidad y Oportunidad. Ed. Del Puerto. 2005)*

## Problemas.

1. ¿Es posible controlar el ingreso de casos? Haga un listado de las medidas que tomaría y piense si son admisibles legalmente.
2. ¿Cómo definiría la forma en que actualmente se seleccionan los casos? Describa la práctica que lleva a esa selección.



## 12. Relevancia de los casos.

- ¿Cómo elegir los casos más relevantes?
- Dentro de ese universo de casos existirán algunos que nos acercan más que otros a la consecución de los resultados esperados.
- Algunos casos, por otra parte, nos permiten lograr productos (decisiones) con mayor prontitud o mayor calidad.
- En ese sentido existen dos criterios de relevancia: 1º la mayor capacidad de impactar sobre la realidad; 2º la mayor facilidad para obtener un producto de calidad.
- Estos dos criterios pueden coincidir en muchos casos y ello nos dará una guía más segura. En otros casos no será así y se deberán tomar decisiones más complejas, vinculadas a la gestión del caso.
- La gravedad es un criterio que se debe tomar siempre en cuenta, pero puede ser engañoso, porque muchas veces se confunde con la alarma social o la indignación -que siempre nos debe llevar a tomar decisiones determinadas de gestión del caso- pero no siempre nos permitirá un mejor resultado o un mejor producto.
- El análisis de relevancia de un caso es siempre muy complejo y debe responder, al menos, a las siguientes preguntas:
  - 1º ¿Qué impacto produciría en el fenómeno criminal? Por ejemplo, desbarata a una organización que domina un mercado ilegal; anula la actividad de una persona que es la que garantiza el encubrimiento, afecta de un modo significativo una de las modalidades, por ejemplo, el flujo de mercaderías o la legitimación de las ganancias ilícitas.
  - 2º ¿Qué tipo de producto se puede obtener en ese caso que permita alcanzar los mejores resultados? Puede ser la condena, puede el decomiso, etc.
  - 3º ¿Qué posibilidades reales existen, según la experiencia, de alcanzar, en un tiempo determinado, con ese producto?
  - 4º ¿Tiene la Fiscalía los recursos y la organización suficiente para lograr ese producto en ese tiempo?
  - 5º ¿Qué acciones complementarias se deben realizar para que ese producto produzca el mayor impacto en la realidad?
- En base a estas preguntas podemos realizar una tabla del peso o relevancia de los casos, que nos permita una mejor asignación y una concentración de los recursos.

## ☞ Definiciones para recordar.

**Peso de los casos.** Los casos son más o menos importantes (y por lo tanto prioritarios) según ciertas variables que se deben decidir. Por ejemplo, si están involucradas personas políticamente expuestas de alto nivel, si se trata de ciertos fenómenos criminales, si participan organizaciones criminales, etc. En base a esos criterios se le puede asignar un peso a cada caso que influya en la asignación de responsables y tareas.

**Gravedad.** La gravedad es un concepto mixto, que se funda en ciertas características de mayor constancia, por ejemplo,

el daño causado, como así en otras variables más elásticas e incluso coyunturales, tales como la afectación a un servicio concreto, la preocupación social, etc. De todos modos, se puede construir un concepto objetivo de gravedad.

**Relevancia de los casos.** Le llamamos relevancia de un caso al orden de prioridad que le asigna la organización en base a criterios de peso, gravedad, oportunidad, etc.

### Para reflexionar:

“Se puede decir con toda precisión que toda la política criminal busca economizar la violencia social y dentro de ella específicamente la estatal. No obstante, dentro de ese cometido general podemos hallar un contenido específico para este principio. La determinación de un caso en el cual se puede utilizar la violencia del Estado (un caso seleccionado por la política criminal y autorizada por el Parlamento, según las reglas del Estado de Derecho) no puede ser una asignación rígida, ni siquiera cuando se trate de asignaciones mínimas. En todo caso, según el principio señalado, se debe dejar abierta la puerta a una intervención no violenta, según las condiciones del caso concreto, según las circunstancias del momento. La idea de economizar hasta donde sea posible el uso de la violencia del Estado es un principio de gran trascendencia que permite ajustar la necesaria generalidad del programa punitivo a las necesidades reales del caso concreto o de las circunstancias sociales del momento. Este principio suele chocar con visiones rígidas del programa punitivo, que ven en esa rigidez garantías de igualdad. Sin duda la exigencia de un tratamiento igualitario es crucial en la legitimidad de un estado democrático, pero eso no significa desconocer las particularidades de cada situación. Sostener que se trata de una apertura peligrosa hacia la excepcionalidad, que le puede abrir las puertas al favoritismo y a las corruptelas es desconocer que cuando ambos quieren manifestarse siempre han encontrado la forma de hacerlo, sin importar el modo como estén diseñadas las políticas. No hay ganancia en el hecho de evitar ese riesgo –por cierto, real- al costo de dotar de rigidez al programa punitivo. El modo de acción pública flexibilizada se nutre de este principio, que siempre estará sometido a reglas de control tanto externas como internas.

“(Binder, Alberto: *Análisis Político Criminal*. Astrea. Buenos Aires. 2011)

---

## Problemas.

1. ¿Es realmente posible identificar los casos más relevantes? Recuerde los casos que consideraría más relevantes de los últimos años y analice que pase con ellos.
2. ¿Es posible construir un concepto de gravedad realmente objetivo? Intente una definición.



## 13. Remanente.

- ¿Qué hacer con los otros casos?
- Parece obvio que la determinación de los casos de mayor relevancia no puede implicar tirar los restantes a la basura.
- La alternativa contraria no es generar la ficción de que se trabajarán todos los casos por igual y que el resultado final sea el mismo archivo, sólo que de un modo poco transparente.
- Para evitar esto, con los casos no relevantes se puede realizar varias acciones:

1° la integración dentro de casos relevantes, porque tienen vínculos directos o indirectos con el mismo fenómeno criminal. La vieja idea de conexidad nos debe servir para esto, si la pensamos en términos más modernos.

2° El uso de productos más simples, para lograr algún tipo de respuesta de calidad, pero con mayor costo de todo tipo de recursos;

3° la derivación del caso hacia otro segmento de la organización, que se ocupa de este tipo de casos, buscando preferentemente la mejor compensación a la víctima;

4° la utilización del caso para convertirlo en una investigación más amplia y efectiva, en base a la proactividad de los fiscales.

### ☞ Definiciones para recordar.

**Mito de la no impunidad.** Denominamos así a la falsa creencia de que se debe avanzar con todos los casos del mismo modo, como si no existieran diferencias de relevancia entre ellos. Este “mito” se proclama en los discursos, mientras la realidad muestra que porcentajes muy alto de casos, muy relevantes, son relegados para ocuparse de casos de menor relevancia.

**Relocalización de casos.** Es el procedimiento mediante el cual, a un caso de menor relevancia se le busca una solución distinta a lo estrictamente político-criminal, tal como cuando se utilizan sanciones administrativas, acuerdos reparatorios, etc.

**Integración de casos.** Es el mecanismo mediante el cual agrupamos casos por sus relaciones a un mismo fenómeno criminal o por el mayor impacto que puede alcanzar el trabajo en conjunto. Su reflejo procesal es la “conexidad”, pero no se debe confundir, dentro de la dimensión de trabajo de la Fiscalía, ambos conceptos, ya que la integración de casos es mucho más amplia y responde a otros criterios que la conexidad procesal.

## Para reflexionar:

“Pero el solo hecho de contar con mecanismos procesales no alcanza para construir una política de diversificación que esté a la altura de la gravedad del problema. Es necesario que las instituciones encargadas, en particular el ministerio público, pero también en su porción de injerencia la propia judicatura, asuman una política completa de impulso en el uso coherente de estos mecanismos. Muchos textos procesales han incluido figuras tales como la suspensión del proceso a prueba que permite aplicar todo un abanico de medidas sustitutivas de la prisión. Empero, es inusual que esas medidas se apliquen con un sentido claro de su finalidad o se realicen programas para que tengan efectividad o exista algún tipo de seguimiento. Lo que debería ser una forma de construir mensajes sociales de responsabilidad con mucho menor contenido de violencia se convierten en medidas administrativas sin seguimiento o en formas de punición indirecta para evadir el rigor probatorio o puros trámites sin mayor reflexión. Se podría decir con justicia que las políticas de diversificación no son estrictamente medidas político-criminales sino, precisamente, una forma de evitar medidas de esa índole, por otras con muy bajo o nulo contenido de violencia. Sin embargo, dada la crisis externa que opera sobre el sistema penal y dado las profundas distorsiones político-criminales que produce la sobrecarga endémica sobre la justicia penal, una amplia política de diversificación es actualmente una condición esencial para el desarrollo de una política criminal reducida, precisa, que minimice los costos sociales de su uso y busque alcanzar algunos, por lo menos, de los objetivos que se le asignan.”

*(Binder, Alberto: Evolución del Ministerio Público como Actor de política criminal. UNL. 2022)*

## Problemas.

1. ¿Qué hacemos, si llegamos a la conclusión de que la Fiscalía sólo puede llevar adelante con éxito veinte casos muy relevantes? ¿Y el resto?
2. ¿Existe la práctica de agrupar los casos por afinidad o eficiencia? ¿Cómo se puede instalar eso en la realidad en el corto plazo?



## 14. El proceso de planificación.

### a. Planificación.

- *Nada de esto se puede lograr sin planificación.*
- Ya hemos fijado objetivos (de resultados y de productos) y tenemos los criterios básicos de relevancia de los casos. Pero ello no alcanza.
- La planificación consiste en la determinación de los métodos de trabajo, las estrategias, los enfoques necesarios, las formas de supervisión y monitoreo, el análisis de escenarios alternativos para que la organización se encuentre en las mejores condiciones para alcanzar los objetivos fijados.
- Tener un plan de acción permite distribuir tareas con eficiencia, anticiparse a la necesidad de recursos adicionales, prever contingencias y crisis y las respuestas adaptativas a ellas, combinar recursos, generar sanas expectativas dentro de la organización y permitir la articulación de los planos privados e institucionales de los miembros de la institución.
- Sin planeación el trabajo se vuelve azaroso, burocrático y rutinario, las crisis son resueltas sin orientación precisa, las expectativas no se pueden armonizar y los niveles de frustración personal, institucional y social pueden ser muy altos.
- Por otra parte, una organización que no planifica difícilmente pueda aprender de sus éxitos y sus fracasos y menos aún podrá adaptarse a las condiciones del futuro.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Planeamiento.** Podemos utilizar la palabra planeamiento o planificación para referir al proceso por el cual se fijan objetivos, en base a una comprensión de la situación actual, se toman decisiones estratégicas de cómo llegar a esos objetivos y se definen operaciones y programas de trabajo, así como un sistema de supervisión y evaluación.

**Organizaciones inteligentes.** Se trata de aquellas organizaciones que tienen capacidad de aprender de su propia experiencia, positiva o negativa, y mé-

todos para transmitir esos nuevos conocimientos al funcionamiento de toda la organización.

**Anticipación de escenarios.** Es el método, apoyado en un análisis lo más preciso posible de las tendencias instaladas en la realidad, que nos permiten discernir el estado de cosas en un futuro más o menos próximo.

## Para reflexionar:

“Algunos de los mayores problemas conceptuales que aparecen en el proceso de planeación están incluidos en la siguiente lista de preguntas: 1. ¿Qué limitaciones de tiempo deben darse al plan o planes propuestos? 2. ¿Qué áreas deben incluirse en el proceso de planeación? 3. ¿Qué niveles o personas deben formular determinados planes y quien debe tener autoridad de aprobar el contenido de los diferentes planes? 4. ¿Quién será el responsable del desarrollo de la meta y del armazón de políticas que fija las dimensiones exteriores del esfuerzo de planeación? 5. ¿Qué importancia debe darse a la planeación en relación con otras actividades? 6. ¿El desarrollo de planes específicas debe ser una actividad individual, o una función de grupo o una combinación de estos enfoques? 7. ¿Cómo pueden coordinarse los planes a largo y a corto plazo para asegurar acciones consistentes y coordinación de esfuerzos? Aunque las respuestas a estas preguntas varían necesariamente de una organización a otra, cada una requiere estudio y análisis cuidadoso. En particular, las consideraciones sobre el tiempo y lo que incluye el plan, requieren mucha atención.”

*(John Hutchinson. Organizaciones. Teoría y Conceptos clásicos. Cecsca. México. 1973).*

## Problemas.

1. ¿Estamos en condiciones de planificar el trabajo? Si la respuesta es negativa ¿Cómo será el futuro del trabajo de la Fiscalía?
2. ¿Aprende la Fiscalía de sus propios errores y triunfos? ¿O todo esto pasa desapercibido? ¿Cómo vincularía los cursos de capacitación con los errores y aciertos del trabajo cotidiano?



## 15. Límites.

- Ciertamente también la planeación nos puede mostrar los límites de nuestra acción posible, de lo que, en general, o dadas las condiciones estructurales de la organización no podemos conseguir en el corto plazo.
- Por ejemplo, ciertos casos que no se podrán convertir en buenos productos, ciertos recursos que impiden organizar los procesos de trabajo, ciertas condiciones sociales que condicionan la consecución de los resultados, etc.
- Ello puede ser frustrante, pero también implica una oportunidad para la organización que toma conciencia de sus límites y analiza cómo superarlos o como extender su capacidad de operación o de gestión.
- Ello lleva a que muchas veces tengamos la tentación de no planear, y entregarnos a la inercia y la rutina, porque ellas nos permiten ocultar los problemas y no enfrentarnos a los límites.
- Pero el proceso de planificación es la mejor manera de tomar conciencia de esos límites, saber cuáles pueden ser superados con cambios que puede hacer la misma organización en lo inmediato, y cuando tiene que plantearles a los poderes políticos la necesidad de fortalecer la institución.
- Pero siempre, y en todo caso, existe la posibilidad de una planificación, aun asumiendo los límites que en lo inmediato tensionan esa planificación.

### Definiciones para recordar.

---

**Límites de la organización.** Si la organización siempre está inserta en un medio ambiente en el que actúa, el límite marca el punto en el que los productos de la organización ya no producen impacto alguno. Se trata de una restricción, ya que la organización no puede producir resultados más allá de sus límites.

**Información limitada.** En los procesos de toma de decisión, no siempre -y según algunos autores siempre- se puede contar con toda la información que sería deseable contar para poder tomar esa decisión. Ello no debe obstaculizar el proceso decisorio ya que lo más corriente es que se deban tomar decisiones en contextos de falta de información.

**La cultura organizacional como límite.** Muchas veces la organización se impone límites artificiales, que funcionan como restricciones autoimpuestas, como resultado de una cultura organizacional medrosa o con desidia.

## Para reflexionar:

“Dado que los recursos no son ilimitados, la estrategia para el logro de las metas debe distribuir los recursos existentes entre las alternativas más favorables. Con el fin de asegurar la mejor estrategia posible, la información acerca de las alternativas tiene que ser elaborada y valorada en términos de costos, disponibilidad de recursos y orientación hacia la meta; deben tomarse decisiones entre las posibles alternativas; los recursos deben distribuirse a fin de poner en prácticas las decisiones. (...) A medida que se desciende por los niveles de adopción de decisiones de una organización, la acumulación de barreras puede limitar las alternativas a considerar, hasta el punto de dejar poca libertad para tomar decisiones y poco control sobre la orientación de las propias actividades.

*(Vernon Buck: “Un modelo para apreciar una organización como sistema de restricciones” Ameba, Buenos Aires, 1967)*

## Problemas.

1. ¿Es la actual cultura de la organización un límite? Explique las razones y como las superaría.
2. Identifique situaciones propias de la Fiscalía en las cuales reconocer los límites ha sido positivo.



## 16. Flexibilidad.

- Todas estas fortalezas y debilidades las deben tener en cuenta quienes realicen las tareas de planificación, para no hacer algo abstracto, superficial, que no se cumpla en la realidad.
- Asimismo, planificar nunca debe significar construir una nueva forma de rigidez, que cumpla las mismas funciones que la estructura burocrática e inflexible que se deja arrastrar por la inercia de los trabajos que ahora hemos listado como si fueran nuevos.
- Es la misma planificación la que nos permite tener luego una flexibilidad que no sea improvisación: para ello los planes no deben ser demasiados estructurados y menos aún inflexibles y rígidos.
- Quienes realicen ese trabajo deberán demostrar la destreza para realizar una planificación que le permita a la organización tomar decisiones concretas, lógicas y sistemáticas, adaptativas incluso a los cambios de contexto, pero siempre orientadas al cumplimiento de los mismos objetivos.
- En el proceso mismo de planificación se aprenderá de las fortalezas y debilidades, y por ello ese proceso, en sí mismo, ya le sirve a la organización y tiene un valor propio en tanto mecanismo de aprendizaje de la propia capacidad real de la Fiscalía.

### Definiciones para recordar.

---

**Rigidez de la organización.** Si bien todas las organizaciones formales tienen estructuras, procedimientos y reglas que pueden ser más rígidas, cuando esas reglas, procedimientos y estructuras se imponen como un fin en sí mismo, por encima del logro de los objetivos, hablamos de rigidez de la organización.

**Adaptación.** Es la capacidad de la organización para ajustar su funcionamiento o su estructura a los cambios en el entorno, de tal manera que pueda alcanzar igual o mejor sus objetivos.

**FODA.** Se trata de un tipo de análisis claro, que se puede desarrollar de formas simples, que nos permite identificar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas o Riesgos que afronta la organización. Es una herramienta útil para desarrollar cualquier proceso de planificación y, en sus versiones simples, puede ser utilizada como método permanente de trabajo.

## Para reflexionar:

“Al examinar la organización, existe la tendencia a considerarla como si fuese una estructura estática y en reposo, como una fotografía en la que las personas, los objetos y el medio ambiente se captan y quedan “congelados”. Este concepto es engañoso; la organización es más bien como una película de cine: es dinámica y tiene movimiento. Los papeles que desempeñan las personas varían, los objetos y el equipo cambian; y el medio se altera de continuo. El cuadro de organización (el organigrama) es una presentación inadecuada de la organización tal como existe realmente. Su deficiencia consiste en su incapacidad para mostrar la índole de la realización de los trabajos de parte de personas, cuyos impulsos, presiones y operaciones varían.”

*(Paul Mali: La administración por objetivos. Diana. México, 1979).*

## Problemas.

1. ¿Es posible encontrar un espacio para la planificación en una organización rígida? ¿Cuáles serían las condiciones y posibilidades? ¿Es la Fiscalía una organización rígida? ¿Por qué?
2. Trate de hacer, aunque sea de manera simple, un análisis FODA de algún sector de la Fiscalía o de su propia unidad de trabajo.



## 17. Base empírica.

- Pero la planeación requiere estas habilidades, porque es también un proceso técnico, que requiere conocimientos específicos para llevarlo adelante.
- En primer lugar, se debe tener información sobre todos los recursos disponibles por la organización. Ya sea los recursos directos, es decir, aquéllos que dependen de la propia Fiscalía (fiscales, funcionarios, recursos materiales, etc.) como los recursos indirectos, pero que se encuentran a disposición de la organización (auxiliares, otros funcionarios que deben colaborar, elementos técnicos que se pueden solicitar y utilizar, etc.).
- Una vez que conocemos los recursos disponibles, debemos sumarle el conocimiento empírico de los fenómenos criminales sobre los que se debe actuar y otras informaciones sobre el contexto (humor social, alarma, dificultades sociales, etc.).
- Todo esto conforma la base empírica de toda planificación y es algo que no se debe eludir.
- Una organización dispuesta a la planificación mantiene estos datos siempre actualizados. La precisión de los planes es muy dependiente de la rigurosidad y claridad de estas premisas.
- Contar con información confiable es una de las bases de una planificación exitosa.

### Definiciones para recordar.

---

**Base empírica.** Le llamamos así al diagnóstico que se necesita para tomar decisiones. Se habla también de decisiones o políticas fundadas en evidencia empírica. Es decir, no tomar decisiones sin tener información sobre el sector de la realidad en el que se pretende impactar o en la situación de los recursos o medios o la situación de la organización.

**Información confiable.** La información es más confiable cuando provenga de fuentes fiables y construido conforme a métodos convalidados por la práctica técnica o científica. La información puede ser más o menos confiable y,

muchas veces, es preferible tener algún tipo de información, aunque no tenga una convalidación técnica absoluta.

**Recursos de la organización.** Se trata de todos los medios o instrumentos que puede utilizar la organización para alcanzar sus objetivos.

## Para reflexionar:

“Cuando se necesita repetidamente para la decisión un dato determinado, la organización puede anticiparse a esta necesidad y, dando al individuo este conocimiento con anterioridad a la decisión, extender su área de racionalidad. Esto resulta particularmente importante cuando la decisión ha de tomarse con tiempo limitado. Así, por ejemplo, se entrena a un policía en los métodos de realizar arrestos, de manejar a los presos indómitos, etc., con objeto de que no necesite meditar estas cosas sobre el terreno cuando la ocasión lo exija”

*(Herbert Simon: El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa. Aguilar, Madrid 1988).*

“Uno de los mitos de la toma de decisión estratégica, consiste en considerar que el limitar la información ahorra tiempo. Es decir, al recortar la cantidad de información, el número de fuentes de información, y la profundidad de análisis se acelera la elección. Pero ¿será esto lo que actualmente hacen los tomadores rápidos de decisiones? La respuesta es “no”. Ellos hacen justamente lo opuesto. Usan tanta información y a veces recolectan aún más de la que usan, que sus contrincantes más lentos”

*(Kathleen Eisenhardt: “La velocidad y la Elección estratégica: Como los administradores aceleran su toma de decisiones”. Casa Nueva. El Salvador. 1990).*

## Problemas.

1. ¿Está disponible la información en las páginas de la Fiscalía? ¿Se puede conocer con relativa facilidad el estado de situación de un área de la criminalidad o un área de la organización? Haga el intento con tenacidad.
2. Trate de realizar un plan en cualquier otro aspecto de la realidad o de su vida, sin contar con ninguna información. ¿Es ello posible? ¿Cómo superaría esa situación?



## 18. Políticas y programas.

- Una vez que tenemos claro el objetivo o meta general y hemos fijado los objetivos operacionales, estamos en condiciones de elaborar las políticas que debe desarrollar la organización, fundado en un conocimiento empírico de las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la organización.
- Esas políticas no pueden ser abstractas, sino que son los planes de acción específica que debe desarrollar cada uno de los segmentos de la organización para poder alcanzar los objetivos.
- Podemos denominar las políticas o planes de acción, pero siempre deben ser muy concretas.
- Esas políticas deben establecer los procedimientos concretos, el cómo hacer las actividades dentro del marco de la planeación.
- Se suele entender que en el Ministerio Público existe un solo modo de hacer las actividades que está marcado por el “tramite” fijado por las leyes procesales, como un procedimiento regular único. Esa es una visión errónea. Las leyes y formas procesales se pueden cumplir de diversas maneras, en especial las que regulan actividades prácticas del Ministerio Público y no constituyen reglas de garantía o limitaciones.
- A la hora de fijar procedimientos debemos tener en cuenta lo que se hará permanentemente (procedimientos regulares o estándares), de aquéllos que serán el resultado de contingencias que obligan a reagrupar recursos y procesos de trabajo.
- Si no se fijan procedimientos de trabajo correctos, las ideas generales previstas en los objetivos tienen un alto grado de probabilidad de que no puedan ser cumplidos.
- Por eso la planeación tiene una relación técnica entre la claridad y precisión de los objetivos (que permiten la evaluación) y el detalle y corrección de los procedimientos regulares y no regulares, que permitirán mover a la organización en pos de los objetivos.

### Definiciones para recordar.

---

**Programas.** Dentro de la planificación general, un programa consiste en el plan de acción referido a un conjunto de tareas o productos específicos. La planificación general se compone de diferentes programas.

**Procedimientos.** Son los modos específicos que se utilizan, de un modo sistemático, para realizar una acción. Pueden existir procedimientos fijados legalmente (en razón de garantías) pero

muchos procedimientos son más flexibles. No obstante, los procedimientos siempre cumplen una función, al menos, orientativa, sobre cómo llevar adelante una actividad.

**Procedimientos estándar o regulares.** Se debe diferenciar entre los procedimientos obligatorios, de aquéllos que son simplemente estandarizados o regulares, ya que estos últimos pueden ser cambiados por razones adaptativas al caso o necesidades contextuales.

### Para reflexionar:

“Las políticas son lineamientos para la toma de decisiones. Una política refleja un objetivo y dirige a los administradores y empleados hacia ese objetivo en situaciones que requieren de albedrío y juicio. Las políticas aumentan las probabilidades de que diferentes gerentes y empleados hagan la misma selección cuando se enfrentan en forma independiente a situaciones similares. Las políticas se presentan en dos formas: expresas e implícitas. Las políticas expresas son enunciadas orales o escritas que proporcionan información a quien toman decisiones y ayudan a seleccionar entre diversas alternativas. Las políticas implícitas difieren de las expresas sólo que no son enunciadas directamente con la voz o mediante algún escrito. Recaen dentro del patrón establecido de decisiones. Las políticas son implícitas, simplemente debido a que nadie se preocupó de establecerlas. Es también posible que las políticas permanezcan implícitas debido a que los administradores se avergüenzan de ellas o debido a que son ilegales o reflejan puntos éticos cuestionables”

*(David. R. Hampton: Administración Contemporánea. McGraw-Hill. México 1987)*

### Problemas.

1. ¿Es posible realizar procedimientos nuevos en la organización? ¿Recuerda ejemplos? ¿Cuáles fueron las condiciones que permitieron hacerlo?
2. ¿Cómo se aprende en la Fiscalía a realizar el trabajo? ¿Es un buen método? ¿Habría que generar otros?



## 19. Plazos.

- Otra dimensión central del proceso de planeamiento tiene que ver con el tiempo.
- No hay planificación posible sin una determinada administración del tiempo.
- Esto no significa lo mismo que los plazos procesales, sino una consideración del tiempo que se deben utilizar para lograr los objetivos, dentro de los plazos procesales, que funcionan sólo como límites u obligaciones muy concretas que se pueden utilizar de un modo u otro (no siempre la existencia de un plazo significa que se debe dejar la actividad para el término del plazo).
- Un plan siempre tiene un plan de corto plazo (un año, tres años, cinco años), ya que son los tiempos que permiten hacer previsiones probables, ya sea respecto de la evolución del fenómeno, de los recursos disponibles, del contexto en el que se debe actuar.
- Existe factores externos que influyen sobre esos plazos, por ejemplo, el tiempo de duración del mandato del Fiscal General, el recambio general de autoridades públicas, etc.
- De un modo u otro el tiempo es un recurso, no sólo una limitación, que debe ser incorporada conscientemente al proceso de planificación.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Plazos procesales, plazos de la planificación.** Los plazos procesales se han establecido por razones de garantías (límites) y son derivación del derecho a contar con una decisión en un plazo razonable. Los plazos de la planificación regular el uso del tiempo para lograr productos de calidad o eficacia en los resultados. Deben respetar los plazos-garantías, pero son distintos a ellos.

**Plazos perentorios.** Son aquellos plazos establecidos como derivación del derecho del imputado a una decisión en plazo razonable. Perentorio significa que la actividad sometida a plazo ya no se puede realizar cuando el plazo ha vencido. Esos plazos son, para los acusadores, cargas procesales.

## Para reflexionar:

“La administración del tiempo es entonces un aspecto muy importante de la actividad administrativa. Hay tres principios cardinales de la administración del tiempo: 1. El lapso de atención; 2. Provisión de tiempo en porciones adecuadas; 3 Concentración. Existe un límite natural para cuánto tiempo puede uno estar concentrado. A esto se le llama lapso de atención. Si algún trabajo importante debe realizarse, se debe disponer de tiempo suficiente en porciones abundantes. Uno no puede entender a una persona en una entrevista de cinco minutos. Tampoco sirve disponer de veinte minutos divididos en intervalos de cinco minutos diarios durante cuatro días. El tiempo utilizado en pizcas como éstas es desperdiciado totalmente. Para el trabajo importante uno requiere del tiempo continuo suficiente. (...) Con el fin de minimizar el desperdicio de tiempo, necesitamos tomar en consideración tres preguntas: 1. Si uno está haciendo trabajo sin valor intrínseco. 2. Si existen tareas que pueden ser confiadas a los subordinados. 3. Si uno está desperdiciando el tiempo de otras personas. Las causas básicas del desperdicio del tiempo son: 1. El tiempo se desperdicia en función de una organización defectuosa del trabajo. 2. Tener exceso de personas es otra causa del desperdicio de tiempo. 3. Una organización defectuosa de las reuniones. 4. Se desperdicia el tiempo porque no se cuenta con la información necesaria para realizar una reunión o tomar una decisión.

*(Parkinson- Rustomi- Sapre: Peter Drucker. Un comentario crítico sobre su filosofía gerencial. Diana. México. 1994).*

## Problemas.

1. ¿Puede identificar algún área de la vida en la que el tiempo no tenga ninguna importancia o incidencia? ¿Y un proceso de trabajo en general? ¿Puede encontrar actividades de la Fiscalía en las que él no se piensa en la importancia del tiempo?
2. ¿En qué sentido se dice que el tiempo es un recurso positivo, no un límite? Busque ejemplos.



## 20. Cobertura.

- Finalmente existe una decisión acerca del alcance del proceso de planificación o la cobertura que tiene.
- En realidad, es conveniente que todas las áreas de las operaciones de la organización queden comprendidas por el proceso de planificación, pero no siempre ello es posible.
- Cuando no es posible una cobertura total, se debe identificar los temas o áreas críticas, que deben constituir el núcleo de la planificación. Esto debe ser consciente.
- Pueden convivir planes específicos dentro de la organización con procedimientos de trabajo que siguen su operación rutinaria.
- Si bien esto no es deseable, muchas veces los límites de la planificación imponen esta realidad. En todo caso, debe ser una realidad consciente y pensada.
- La construcción de una planificación con una cobertura creciente es uno de los métodos que utilizan las organizaciones para poner a prueba sus propios planes, la capacidad de la organización para moverse en conjunto tras la planificación y para aprender mediante ensayo y error.
- Por eso la planificación no es una actividad que se estanca en el tiempo, sino que se ajusta continuamente en base a ese aprendizaje y mantiene así el rumbo firme hacia los objetivos sin caer en rigideces o volviéndose ciega frente a los cambios que se producen, a veces por el propio éxito de la organización.
- No hay que convertir a la planeación en un mero ritual.

### Definiciones para recordar.

---

**Cobertura.** Es la definición del alcance máximo de los resultados que se espera lograr, o de las áreas de la organización involucradas en un plan, o la cantidad de actividades que se afectarán al plan. Todo plan tiene una cobertura máxima que proviene de los límites de la organización, pero se puede decidir que el plan tenga una cobertura menor.

**Planificación mixta.** (menor cobertura). Ocurre cuando en una organización conviven un plan específico con áreas que mantienen su funcionamiento regular.

**Planificación dinámica.** La planificación no debe promover una nueva forma de rigidez o inflexibilidad, sino que debe ajustarse al entorno o a las dificultades permanentemente, sin perder de vista la consecución de los objetivos.

## Para reflexionar:

“En el mundo contemporáneo parece haber una obvia tendencia por las demandas políticas que son generadas por la democracia de masas, para empujar a la administración hacia sus límites, tanto buscando simultáneamente objetivos incompatibles, como estirando demasiado los recursos administrativos. La enfermedad de basar grandiosos programas sociales en recursos administrativos escasos o inexistentes es demasiado conocida para quienes tienen experiencia en la realización de políticas (...) Los gobiernos son fácilmente llevados a prometer cosas que no les es posible cumplir. (...) Enfocar la administración en términos de sus límites se puede defender por lo menos sobre dos bases. Una de ellas es que, en algunas circunstancias, la percepción del problema puede ser todo lo que se necesite para una “curación”, como en los casos en que se persiguen objetivos incompatibles. (...) Finalmente, los “límites” y las “posibilidades” no son más que las dos caras de una misma moneda”

*(Christopher Hood: “Los alcances de la Administración Pública. Limusa, México. 1979)*

## Problemas.

1. ¿Qué peligros presenta una planificación con cobertura creciente? ¿Cuáles serían sus debilidades? ¿Qué haría para asegurarse que no quede paralizado el aumento de cobertura?
2. Imagine casos en los que la planificación se vuelve un ritual inoperante. ¿Ha ocurrido una situación de este tipo?



## 21. Decisiones estratégicas.

- Para poder planificar siempre hay que elegir entre diversos cursos de acción, ya que las respuestas no son lineales ni preestablecidas.
- Definidos los objetivos, analizados los problemas (fenómenos criminales), conocidos los recursos y herramientas disponibles, determinados los tiempos convenientes, seleccionadas el universo de procesos de trabajos posibles y sus potencialidades y limitaciones, etc., con todos esos elementos es necesario tomar decisiones estratégicas, acerca de combinar todas esas dimensiones en el mejor plan posible.
- Por eso hablamos de planeación estratégica. Dado que lo que el Ministerio Público procura es planificar la persecución penal, hablamos de planificación estratégica de la persecución penal.

### Definiciones para recordar.

---

**Planificación estratégica.** Una vez decididos los objetivos, existen diversas formas o maneras de cumplir con ellos. La elección de la forma en que se alcanzarán, por razones de conveniencia, oportunidad, límites, eficiencia, etc. constituye la dimensión estratégica de una planificación.

**Combinación de niveles.** Una parte importante de la estrategia consiste en ajustar el funcionamiento de los distintos niveles de trabajo de la organización. Siempre existen diversos niveles y sectores de la organización, que tienen sus propias metas u objetivos operativos parciales. Todos estos niveles se deben combinar en un plan estratégico concreto.

**Planificación estratégica de la persecución penal.** Una vez fijados los objetivos político-criminales, se deben elegir la combinación de productos que servirán para alcanzar mejor o más rápido esos objetivos, determinar las condiciones de calidad (mejores condenas, etc.) y organizar el trabajo de los fiscales y sus equipos de manera que logren esos objetivos de un modo eficiente, conforme al plan.

## Para reflexionar:

“Se denomina planeación estratégica al proceso de desarrollar estrategias; es la planeación más importante y de más largo alcance que los administradores pueden efectuar para sus organizaciones, sus resultados incluyen: objetivos de la organización y políticas. La planeación estratégica proporciona también la estructura de la planeación operativa; planeación detallada necesaria para poner en práctica la estrategia. La planeación estratégica tiene varias características distintivas: 1. Exige contemplar el exterior de la organización para prevenir amenazas y aprovechar oportunidades. 2. Presupone observar el interior de la organización para contemplar debilidades y puntos fuertes. 3. Incluye el panorama a largo plazo. 4. Tiende a ser una responsabilidad de la alta gerencia, pero refleja una mentalidad que es útil en todos los niveles.”

*(David. R. Hampton: Administración Contemporánea. McGraw-Hill. México 1987)*

## Problemas.

1. Busque otros aspectos de la vida social (cultural, deportiva, familiar) en los que se aplica el concepto de estrategia. ¿Qué es lo definitorio?
2. Elija un fenómeno criminal y trate de ensayar una planificación estratégica de la persecución penal. ¿Es ello posible?





## C. La decisión estratégica

---

### 1. Decisiones

- Ya desde la determinación de los objetivos, y mucho más aún en la elección de los métodos de trabajo y los recursos que debemos afectar a ellos nos enfrentamos a diversos escenarios posibles.
- Cuanto mayor sea nuestra capacidad de conocer todas esas alternativas, más crítica será la decisión que debemos tomar acerca de la combinación de elementos que forman el plan que debemos adoptar.
- A la hora de tomar la decisión adecuada debemos pensar una estrategia. Es decir, tomar las decisiones que nos permitan la combinación más adecuada de todas las dimensiones que nos permitirán alcanzar los objetivos (eficacia) con la utilización más productiva y económica de todos los recursos (eficiencia).
- La estrategia es la justificación de nuestras decisiones que nos permiten ordenar todos los factores que nos llevan al cumplimiento del objetivo, en base a reglas valorativas o criterios acerca de la validez, utilidad y conveniencia de todos los instrumentos que podemos utilizar y el tiempo necesario para llegar al cumplimiento de esos objetivos.
- No hay estrategia sin toma de decisiones, ni hay decisiones que no impliquen el abandono de toda estrategia posible (por la ratificación de la rutina) o impliquen una estrategia implícita (por ejemplo, no avanzar con los casos de alto impacto).

#### Definiciones para recordar.

---

**Decisión.** Las decisiones son momentos de análisis en los que un determinado agente (decisor) elige entre distintas alternativas para determinar el curso de acción de una persona o un sector de la organización.

**Decisión implícita.** Las decisiones implícitas son aquéllas que no se adoptan formalmente, sino que se puede inferir su existencia en base a otras decisiones

o a la falta de toma de una decisión. No es un procedimiento aconsejable cuando se trata de decisiones de relevancia.

**Estrategias ocultas.** Muchas veces la organización tiene implícita una estrategia que se mantiene invisible, porque los objetivos no son los correctos según la misión institucional (por ejemplo, se usan como objetivos mantener

las cosas como están o sobrevivir en términos institucionales, etc.) y esa estrategia oculta influye en operaciones y procesos de trabajo que son considerados regulares y hasta obligatorios.

### Para reflexionar:

“Las decisiones se toman como una respuesta a algún problema que se vaya a resolver, de alguna necesidad a satisfacer o del algún objetivo a alcanzar. El primer paso consiste en identificar una necesidad de elegir entre diferentes alternativas posibles. Este paso involucra distintas actividades que pueden suceder simultáneamente o en forma consecutiva. Las organizaciones, administradores y personas continuamente están observando el entorno que los rodea para poder formarse una idea de lo que está aconteciendo en su mundo.(...) En ocasiones se identifican amenazas, en otros casos oportunidades. Al procedo se ponen los datos en algún orden lo llamaremos definición del problema, aun cuando el problema pueda ser en realidad una oportunidad (Drucker). (...) Una vez que se haya definido un problema o una oportunidad, surge la pregunta ¿y qué se va a hacer al respecto? Se deberán entonces generar, desarrollarse y analizarse cursos de acción alternativos. (...) La generación o descubrimiento de alternativas constituye un paso creativo. Será necesario que se posea una buena imaginación y conocimientos, estar capacitados para arreglar las cosas en patrones nuevos y útiles. Infortunadamente para muchos de nosotros, estas habilidades no se desarrollan por la costumbre, se reprimen por el temor y son olvidados por razón de hábito. Resulta más sencillo y seguro resolver un problema de la misma forma como se resolvió antes otro problema.”

(J. Litterer, *“Una Introducción a la Administración. Cecsá. México. 1984.”*)

### Problemas.

1. ¿Está claro normalmente cual es el método de toma de decisiones? ¿Cuáles son los factores culturales que influyen en el proceso decisorio?
2. Haga un listado de decisiones implícitas, en especial las que lo hayan afectado y analice las razones por las que no fueron tomadas formalmente.



## 2. Táctica y Estrategia.

- Se deben diferenciar las decisiones estratégicas, siempre vinculadas a plazos más largos y efectos más duraderos, con las decisiones tácticas que, dentro de una determinada estrategia, permite decidir operaciones concretas de corto o cortísimo plazo.
- Esta diferencia es importante porque las reglas que utilizamos para tomar decisiones estratégicas no son las mismas que las que utilizamos para tomar decisiones tácticas.
- Tampoco se puede construir una estrategia mediante la simple sumatoria de decisiones tácticas (menos aún de cortísimo plazo), como es imposible una estrategia que anule, por su rigidez, todo movimiento táctico.
- Táctica y Estrategia son partes inescindibles de un mismo proceso de planeación.
- Una buena planificación estratégica es la que nos brinda el marco más adecuado para tomar decisiones tácticas, incluso las de cortísimo plazo.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Decisiones estratégicas.** Se trata de la decisión que elige entre distintas estrategias alternativas. Suelen ser decisiones de alta responsabilidad que deben tener métodos especiales para ser tomadas.

**Decisiones Tácticas.** Son las decisiones que eligen entre diversos cursos de acción, todos admisibles dentro de una estrategia aprobada, pero que implican la adopción de un curso de acción que se considera más eficiente o que permite aumentar la eficacia.

**Decisiones neutras.** Se trata de decisiones que no tienen mayor influencia en el desarrollo táctico o estratégico. Por ejemplo, cuando dos cursos de acción son equivalentes o un cambio de personas no influye en los planes de trabajo.

## Para reflexionar:

“La diferencia básica entre estrategia y táctica está en los siguientes aspectos: en primer lugar, la estrategia se refiere a la organización como un todo, pues busca alcanzar objetivos organizacionales globales, mientras que la táctica se refiere a uno de sus componentes (departamentos o unidades, aisladamente), pues busca alcanzar los objetivos por departamento. La estrategia está compuesta de muchas tácticas simultáneas e integradas entre sí. En segundo lugar, la estrategia se refiere a objetivos a largo plazo, mientras que la táctica se refiere a objetivos a mediano y corto plazo. Para la implementación de la estrategia se necesitan muchas tácticas que se suceden ordenadamente en el tiempo. En tercer lugar, la estrategia es definida por la alta dirección, mientras que la táctica es responsabilidad de la gerencia de cada departamento o unidad de la empresa”

*(Chiavenato. Introducción a la Teoría General de la Administración, Mc Graw-Hill, 1999)*

## Problemas.

1. ¿Si los distintos funcionarios no responden a los cambios que requiere una determinada estrategia cuales métodos se pueden utilizar para que lo hagan? ¿Y en un cambio táctico?
2. Trate de identificar procesos de trabajo en los que se puede aplicar el concepto de Táctica. ¿Quién y cómo se toman esas decisiones?



### 3. Factibilidad.

- A la hora de tomar las decisiones estratégicas que definirán el tipo de plan que adopta la organización, se puede buscar una satisfacción razonable de los objetivos, buscando antes que nada la factibilidad del plan, la capacidad real de llevarlo adelante en el estado de los recursos de la institución.
- Estas son estrategias que buscan una razonable productividad o desempeño de la organización.
- Puedo, al contrario, buscar un punto de óptimo logro de los objetivos, generando exigencias a la organización, que no son irreales, pero la ponen en máxima tensión. Estas son estrategias de optimización.
- También puede tomar decisiones estratégicas que busquen generar respuestas nuevas, fundadas en enfoques novedosos: se trata de estrategias de innovación o adaptación.
- Las primeras son fiables, pero tienden a ser conservadoras y corren el riesgo de no producir mayores cambios.
- Las segundas nos sirven para plantear escenarios más desafiantes, pero tienen mayores chances de no avanzar y generar frustraciones o no ser acompañadas por todos los miembros de la institución.
- Las terceras obligan a un pronóstico sobre escenarios futuros, que no siempre la Fiscalía está en condiciones de realizar.
- De todos modos, una estrategia debe ser factible, debe generar desafíos más allá de lo que ya viene realizando la organización y debe poder ensayar nuevas respuestas.
- Es la combinación de estas tres visiones o enfoques estratégicos lo que nos permitirá llevar adelante un plan adecuado, con sentido estratégico, factible, exigente y con capacidad de adaptarse a escenarios que no son estables.

#### Definiciones para recordar.

---

**Estrategias factibles.** La planificación nunca es un plan ideal o realizado sobre situaciones ideales. La elección de alternativas se debe hacer sobre las realmente existentes. Factibilidad es la capacidad real de llevar adelante un determinado

plan. Una determinada estrategia se puede fundar en que es la que genera las condiciones de factibilidad.

**Estrategias de optimización.** Dentro de un marco de factibilidad se puede optar por realizar acciones que impliquen desafíos de mejora, de tal manera que, a la par que conseguir el cumplimiento de los objetivos, se mejore el desempeño general de la organización.

**Estrategias de innovación.** Asimismo, como parte de una estrategia se puede plantear un curso de acción nuevo o experimental que le permita a la organización avanzar hacia nuevas competencias, nuevas prácticas de trabajo o nuevos conocimientos de sus recursos humanos.

### Para reflexionar:

“La verdadera medida de un plan es qué tanto ayuda a la organización a efectuar lo que necesita hacer. Sin embargo, y dado que las organizaciones difieren cuanto a lo que necesitan hacer y en cuanto a las condiciones bajo las cuales necesitan hacerlo, una buena planeación en una organización puede verse muy diferente a la buena planeación en otra. No existe un patrón único, ideal y universal de políticas, estrategias y planes operativos en contra de los cuales deben medirse los planes de cualquier organización dada. Por otro lado, la naturaleza de los planes que ayudan a una organización a adaptarse a enfrentar las condiciones relativamente estables difiere en forma reconocible de la naturaleza de planes que se ajustan a condiciones relativamente inestables.”

*(David. R. Hampton: Administración Contemporánea. McGraw-Hill. México 1987)*

### Problemas.

1. Imagine un escenario donde la única estrategia factible, no logra satisfacer las expectativas sociales. ¿Qué se debe hacer? ¿Cómo se lo explica a la sociedad?
2. La optimización y mucho más la innovación presuponen imaginación ¿Tienen imaginación los funcionarios judiciales? ¿Cómo se puede provocar que se liberen las energías imaginativas?



## 4. Proceso decisorio.

- Hablamos de elegir estrategias y ello significa tomar decisiones.
- La planeación es una toma de decisiones anticipada: tomamos decisiones ahora para facilitar el proceso de decisiones futuras ya que tenemos diseñado un marco de actuación que nos orienta y nos evita analizar completamente de nuevo las bases para tomar decisiones sobre los casos, por ejemplo.
- Para poder desarrollar con precisión un plan estratégico se necesita conocer muy bien el proceso decisorio: quienes y de qué modo toman las decisiones, como se concretan, como se formalizan, como se transmiten a quienes deben ejecutarlas, etc.
- El proceso de toma de decisiones es un elemento central en toda planificación estratégica.
- No ganamos nada haciendo una planeación de buenas condiciones técnicas si quienes tienen que tomar las decisiones no lo aprueban, no lo entienden o no están de acuerdo.
- Todo el que debe trabajar en una planificación debe conocer y comunicarse antes con quienes forman parte del proceso decisorio.

### 📌 Definiciones para recordar.

---

**Proceso decisorio.** Las decisiones no se toman en un instante sino en un proceso que implica el conocimiento de la situación que debe ser modificada, la confrontación de esa situación con los objetivos, el análisis de alternativas, la selección del curso de acción y la identificación de los procesos de trabajo afectado para finalizar con la concreción formal o transparente de esa decisión y su comunicación efectiva. Este proceso puede estar más o menos formalizado, pero siempre es conveniente que exista conciencia de los pasos que llevan a tomar una decisión fundada.

**Teoría de las decisiones.** En particular a partir de los trabajos de H Simon (ganador del premio Nobel, en 1978), se ha desarrollado una disciplina que busca

analizar técnicamente el proceso decisorio, construir métodos que puedan ayudar a esa toma de decisiones, determinar su racionalidad e impacto en el conjunto de las organizaciones.

**Decisiones anticipadas.** Son decisiones que se adoptan para preparar a la organización para poder cumplir con un plan que se determinara en el futuro, ya sea preparando sus recursos humanos, reorganizando las estructuras, etc. Mejora las condiciones de ejecución de un plan futuro.

## Para reflexionar:

“El proceso de toma de decisiones es uno de los más importantes y menos comprendidos en las organizaciones. No existe proceso más vital y penetrante que la toma de decisiones. No obstante, aún los más altos directores desconocen como realmente toman las decisiones que determinan el destino de sus organizaciones. Hasta hace muy poco, la investigación sobre la toma de decisiones no había recibido la atención que merece. La toma de decisiones es una materia que abarca varias disciplinas, incluyendo la economía, administración, ciencias políticas, psicología, sociología y estadística. (...) Los modelos de elección racional especifican como deben tomarse las decisiones para maximizar las ganancias objetivas y subjetivas. Estos modelos hacen un buen número de suposiciones poco realistas acerca del procesamiento de información y juicios humanos. Las limitaciones cognoscitivas impiden que quien toman las decisiones lleven a cabo la búsqueda completa y elaborada de procesos de evaluación especificados por los modelos de elección racional, aunque para algunos tipos de decisiones es posible aproximar estos procesos con el auxilio de técnicas de decisión cuantitativas y de computadoras. Los modelos de satisfacción tratan de describir como los seres humanos toman usualmente sus decisiones en vista de las limitaciones cognoscitivas y represiones sociales que pesas sobre la elección. El modelo de racionalidad limitada de Simon contempla la toma de decisiones como un proceso secuencial de búsqueda guiada por reglas para limitar el número de alternativas que deben considerarse. Se toma una decisión tan pronto como se descubren una solución satisfactoria”

*(Wexley-Yukl: "Conducta organizacional y Psicología de Personal. Cecs. México. 1990)*

## Problemas.

1. ¿Qué hacemos si nadie toma decisiones? Imagine un escenario de esas características y piense cual sería el curso de acción.
2. No siempre tenemos conciencia de que las decisiones se toman siempre en un proceso, no en un instante. Trate de identificar cualquier decisión y pensar en los pasos que se hicieron para tomarla.



## 5. Sistema de toma de decisiones.

- Pero cuando hablamos de decisiones no hablamos de un solo tipo de decisiones sino de distintos tipos que se encuentran relacionadas entre sí, en un sistema de toma de decisiones.
- Por ejemplo, se puede haber tomado la decisión de que tal tipo de caso será prioritario, pero luego otras personas deberán tomar decisiones en base a ello: darle prioridad a la citación de testigos, dedicarle mayor cantidad de tiempo al análisis de los hechos, etc. En otra dimensión otras personas deberán tomar esas mismas decisiones y apresurar un pedido de información, una citación o proveer los insumos que se necesitan para realizar una determinada actividad.
- El concepto de sistema de decisiones es central para dotar a los planes de una verdadera concreción y para evitar que se tomen decisiones correctas, pero que luego no son ejecutadas, porque otros segmentos de la organización no perciben que también deben tomar una decisión en el mismo sentido de la primaria u original.
- Es falso creer que alcanza para la efectividad de un plan que lo aprueba la autoridad superior: distintos segmentos de la organización deben tomar las decisiones necesarias para que él se ponga en marcha una determinada estrategia.

### Definiciones para recordar.

---

**Red de decisiones.** Una decisión no puede ser considerada como un hecho aislado. Siempre implica un conjunto de decisiones que se deben tomar para que cada una de ellas se potencia o se pueda ejecutar. Es conveniente tener claro este sistema de decisiones conectadas.

**Decisiones escalonadas.** Una decisión puede no ser operativa sino va acompañada de otras decisiones que tienen que tomar otros segmentos de la organización. El agente decisor debe tener claro el escalonamiento de decisiones, ya sea en sentido ascendente o descendente.

**Decisiones ocultas.** Salvo que existan razones de confidencialidad, no deben existir decisiones ocultas. Por eso existen procedimientos de registro de las decisiones que se toman y hasta se obliga a que se expresen los fundamentos. Cuando se toma una decisión confidencial debe quedar claro que se toma en ese contexto.

## Para reflexionar:

“La toma de decisiones es un proceso continuo; una decisión por lo general busca varias otras decisiones subsidiarias para alcanzar el objetivo original. Ahí suele crearse una pirámide de decisiones con la decisión más general en el vértice, quizás favoreciendo un cambio importante en la política organizacional, seguida de una base en expansión de decisiones más particulares, cada vez más interesadas en un área más pequeña de actividad. Esta estructura piramidal de decisiones dentro de decisiones no se limita a las que se toman a largo plazo. A veces una de las metas de los que las toman es alcanzar una decisión dentro de un período específico de tiempo, pero aun aquí donde el proceso es de un término bastante corto, todavía suele desarrollarse una estructura jerárquica de decisión y subdecisiones. (...) Una razón para la necesidad de tomar decisiones ulteriores es que la implementación de la decisión inicial puede implicar consecuencias involuntarias que requieren una revisión del objetivo original o el establecimiento de nuevos procedimientos organizacionales. (...) Un punto importante que no debe olvidarse nunca cuando intentamos informar sobre toma de decisiones es que este es un proceso social. Esto es obvio en el simple sentido de que todas las decisiones son factibles de afectar a los seres humanos de una manera u otra, tanto dentro como fuera de la organización, pero las influencias sociales también tropiezan en el proceso mismo de la toma de decisiones”

*(David R. Weeks: Las organizaciones y la toma de decisiones. FCE. México 1984).*

## Problemas.

1. ¿Cómo analizaría la seguridad de los datos y reuniones en el Ministerio Público? Identifique los niveles de seguridad que deberían existir y las reglas que considera más elementales
2. No siempre están claras las redes de decisiones. Realice un mapa en el que, a partir de una decisión, se pueda visualizar todas las decisiones encadenadas.



## 6. Alcances de la Estrategia.

- Por eso, cuando se elige una estrategia se deben tomar en cuenta la coordinación de diversas dimensiones y procesos de trabajo.
- Existen procesos de trabajo que son centrales para el desarrollo de la estrategia y ellos deben estar perfectamente identificados porque cualquier falla en ellos se vuelve crítica.
- Existen otras tareas que son complementarias, pero no por ello poco importantes, porque pueden condicionar totalmente a un proceso de trabajo central.
- Existen otros procesos de trabajo externos, que no domina la institución, pero que pueden ser críticos para el cumplimiento de la estrategia: por eso se debe prever el modo de aumentar el control que se puede tener sobre esos trabajos externos.
- La clara identificación de procesos de trabajo internos críticos y complementarios y procesos de trabajo externos, también críticos o complementarios, es central para la efectividad del plan estratégico.
- Si no hacemos esta distinción podemos encontrarnos con el escenario en el que grandes esfuerzos de la organización se ven frustrados porque no se han cumplido otros trabajos externos
- Que la Fiscalía no sea el responsable final de los trabajos externos no es una excusa porque ella es responsable del éxito de la totalidad de lo planeado.

### Definiciones para recordar.

---

**Trabajos internos.** Se trata de las actividades que realizan los distintos componentes de la organización, por más que respondan a distintos sectores o jefaturas. Ellas, finalmente, responden a los altos dirigentes de la organización.

**Trabajos externos.** Son exclusivamente las que llevan adelante otras instituciones que pueden ser auxiliares legales de la Fiscalía o se encuentran obligados a colaborar. Pero su realización no depende de los directivos de la Fiscalía.

**Trabajos críticos.** Son aquellas actividades que pueden paralizar, distorsionar o hacer fracasar los planes de consecución de los objetivos o pueden generar condicionante que obliguen a modificar lo planificado.

**Trabajos complementarios.** Se trata de aquellas actividad que influirán en la calidad de los productos o del proceso de trabajo, pero no tienen la característica de ser críticos.

## Para reflexionar:

“Se puede decir, más generalmente, que una estrategia es un conjunto de decisiones condicionales que definen los actos a realizar en función de todas las circunstancias susceptibles de presentarse en el futuro. Definir una estrategia, es establecer la lista de todas las situaciones a las cuales se podría llegar y escoger desde el origen la decisión que se tomará frente a cada una de ellas. La noción de estrategia es conceptualmente clara, pero su aplicación lleva consigo unas dificultades considerables. Ciertamente, la adopción de una estrategia no restringe la libertad del centro de decisión, puede que se “supone que especifica cada decisión particular como una función del importe exacto de información disponible en el momento en que esta decisión debe intervenir” (Von Neumann y Morgenstern). (...) Ahora bien, puede resultar una tarea imposible, o en todo caso agobiante, cuando se trata de un problema en el que interviene un medio amplio, el identificar por adelantado todas las configuraciones posibles del mundo, en lugar de esperar que las configuraciones reales surjan del acontecimiento. La dificultad es tanto mayor cuanto más lejano sea el porvenir que el problema pone en juego. (...) Todo progreso hacia las estrategias óptimas pasa por un progreso en la estimación de las verosimilitudes”

*(Pierre Massé: El plan o el antiazar. Labor. España. 1968)*

## Problemas.

1. No siempre la organización tiene claro lo que debe ser considerado un trabajo crítico. Trate de hacer un listado ordenado de los trabajos que considera críticos.
2. ¿Cuál debería ser la política cuando en la cotidianidad del trabajo se consume la casi totalidad del tiempo en actividades que no son críticas?



## 7. Estrategia y Estructura de la organización.

- Muchas veces se puede desarrollar el plan estratégico sin modificar la estructura de la organización, la forma en que se divide el trabajo y se agrupa a los recursos humanos y materiales
- Otras veces será necesario realizar cambios que permitan reagrupar recursos humanos o materiales, bajo un nuevo esquema que permita el desarrollo del plan aprobado.
- En tanto exista una mayor flexibilidad siempre será mejor, porque los cambios pueden ser circunstanciales, propios de modos de emergencia y no permanentes.
- Agrupamientos de fiscales, modelos especiales de conducción, integración de equipos de trabajo, etc., son modalidades flexibles que marcan la influencia de las estrategias en la estructuración de los recursos de la organización.
- No se debe subestimar el impacto de los cambios de estructura transitorios.
- Muchos planes han fracasado por no tener en cuenta los condicionantes que impone una estructura pensada para otros procesos de trabajo o que no tiene capacidad de adaptarse a las exigencias de los procesos de trabajo que impone la estrategia adoptada.
- Una estructura rígida transfiere rigidez a todo el proceso e impone sus propios tipos de trabajo.
- Esto debe ser tomando en cuenta porque si la organización cuenta con estructuras rígidas y complejas, y no existe ninguna posibilidad de modificarlas, siquiera transitoriamente, entonces los planes de trabajo deberán ser pensados desde esta característica que pasará a formar parte de una variable incontrolable o un condicionante invariante.
- La ley del Ministerio Público Fiscal permite tomar decisiones que le otorgan flexibilidad a la estructura organización de la Fiscalía.

### Definiciones para recordar.

---

**Estructura organizacional.** La estructura es el modo como se dividen las secciones, departamentos o unidades de trabajo dentro de la organización. Pueden tomar diversas formas (territoriales,

especializadas, mixtas, etc.), y las reglas que rigen la división de trabajo entre todas estas secciones, que puede ser más o menos rígidas.

**Condiciones invariantes.** Se trata de una característica de la realidad o de la propia organización que se mantiene sin modificaciones por un período largo de tiempo o que sus variaciones son muy pequeñas a lo largo de una serie de años.

**Estructura rígida.** Se trata de un modo de división de trabajo dentro de la organización que no permite grandes modificaciones ni adaptaciones a los planes de acción. Se convierte así en un condicionante al plan mismo.

### Para reflexionar:

“Cuando los administradores diseñan la estructura de la organización, la ubicación del equipo, los flujos de trabajo y asignan responsabilidades, fijan ciertos patrones de interacción, actividad y sentimientos. Sin embargo, lo que sucede es que esos patrones tienen a provocar el surgimiento de otros sentimientos, actividades e interacciones no planificados. (...) Con frecuencia los grupos de trabajo diseñan sus propios métodos y prácticas, ignorando los propuestos en forma oficial. (...) En resumen, las personas, cuando trabajan, no sólo animan a la organización formal estructurada, sino que crean una organización informal al ritmo de trabajo dentro de ella. La realidad de una organización surge de las interconexiones de la organización formal e informal”

*(David. R. Hampton: Administración Contemporánea. McGraw-Hill. México 1987)*

### Problemas.

1. ¿Considera que la estructura actual del Ministerio Público le permite actuar con Eficacia? Explique las razones y esboce un plan de acción.
2. De todos condicionante que existen en la realidad ¿cuáles considera que no se modificarán en el mediano o largo plazo? Explique las razones y las consecuencias de la existencia de esas condiciones.



## 8. Comunicación.

- Finalmente, toda estrategia implica un sistema de comunicación.
- No se debe olvidar que debe existir compromiso por parte de todos los segmentos de la organización; pero esos segmentos son manejados por personas concretas que tienen que comprender y adherir a la propuesta estratégica.
- Pueden existir problemas de comprensión (no se sabe cuál es la orientación) y ello se puede resolver con una buena o nueva comunicación o un ajuste en la eficacia de la comunicación.
- También pueden existir problemas de falta de adhesión, ya sea porque no se comparten los objetivos, o los medios para alcanzarlos, o no se tiene voluntad de trabajo o afecta cualquier otro interés que tengan los miembros de la organización.
- En ese caso se debe hacer el mayor esfuerzo de persuasión posible, y cuando él ya no alcance, se deben establecer mecanismos de supervisión para que la falta de adhesión no haga fracasar los planes.
- El mejor plan también puede ser anulado por muchas pequeñas acciones por parte de quienes no adhieren o no están motivados a actuar según lo previsto.
- Ningún plan puede ser mecanizado o automatizados completamente, siempre depende de la voluntad y la cooperación de los individuos y grupos de la organización.
- En todo caso, si existen deficiencias en esta dimensión se debe realizar un tipo de supervisión y persuasión permanente, como parte de un modelo de comunicación que acompañe de manera continua al plan estratégico.

### Definiciones para recordar.

---

**Sistema de comunicación.** Toda organización se comunica a través de todos sus niveles y todos sus componentes. Esa comunicación no es azarosa, sino que responde a patrones y modelos que provienen de las características de los distintos medios de comunicación que se utilicen, de las prácticas concretas y de las características de todo proceso de comunicación. Se puede analizar como un sistema, es decir, como algo más que un conjunto de prácticas

sino como prácticas interrelacionadas que actúan y se retroalimentan de un modo permanente.

**Problemas de comunicación.** Toda comunicación genera ruido y entropía, es decir, tiene problemas de calidad en la medida que se trata de un sistema más extendido y frecuente. Por fuera de estos problemas sistémicos, una organización puede tener problemas de comunicación particulares, ya sea porque los

mensajes no se transmiten adecuadamente, son decodificados de un modo impropio o existen problemas propios de quien debe recibir el mensaje. Por eso podemos hablar de comunicación eficaz, cuando se reducen esos problemas a casos particulares que son fácilmente detectables y se pueden corregir repitiendo el mensaje (redundancia)

**Falta de adhesión.** Carencia de compromiso de los distintos niveles de la organización con el plan en general o alguna de sus partes. Se manifiesta en la faltas o desviaciones en la realización de las actividades programadas.

### Para reflexionar:

“Nadie sabe quién dijo por primera vez “el cambio es lo único constante”, pero estas palabras encierran una gran verdad. El cambio es la influencia más generalizada en el lugar de trabajo de hoy en día mientras que se acentúa cada vez más la marcha del cambio organizacional. Muchos directivos temen los cambios debido a la incertidumbre que acarrearán y a los peligros inherentes; algunos se resisten a los cambios por temor a perder el control, otros imponen cambios masivos en sus organizaciones sin que aparentemente les importe el impacto que pueda tener sobre los que puedan estar implicados en ello. Los dos estilos de dirección, tanto la “resistencia” como el “ataque”, hacen casi imposible que sus empleados puedan enfrentar los cambios con éxito”

*(Carol Kinsey Goman: “Como dirigir para lograr el compromiso. Iberoamericana, 1992).*

### Problemas.

1. ¿Existe un sistema de comunicación en el Ministerio Público? ¿Cómo lo caracterizaría?
2. ¿Dónde ubicaría los principales problemas, en los emisores, en los receptores o en las distorsiones de los canales de comunicación?





## D. La ejecución del Plan Estratégico.

---

### 1. Capacidad de ejecución.

- Ya hemos señalado que no se puede convertir un plan en elemento rígido que impida la adaptación a las nuevas circunstancias, incluso las que se producen por el éxito de las acciones previstas.
- Una secuencia, que parece racional, al estilo de diagnosticar, fijar objetivos, seleccionar acciones, ejecutar, evaluar los resultados, puede convertirse en rígida y obstaculizar el logro de los objetivos fijados.
- Todo plan depende en gran medida de la capacidad de ejecución que tengan los responsables, tanto de todos los elementos que deben ejecutarse conforme lo planeado, como de todos aquéllos que tienen que adaptarse a nuevos contextos y escenarios.
- La firmeza en la ejecución de un plan no significa rigidez sino capacidad de tener siempre en la mira la consecución real de los objetivos y decidir corregir el rumbo cuando sea necesario para alcanzarlos.
- Siempre debe estar claro quién es el responsable de la ejecución del plan y de sus distintos componentes.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Ejecución.** Es la puesta en marcha efectiva de las operaciones, procesos de trabajo y actividades necesarias para que el plan puede alcanzar los objetivos propuestos.

**Racionalidad imperfecta de un plan.** Ningún plan puede ser juzgado exclusivamente por un diseño perfectamente racional de los medios y fines. Existen condicionantes en el exterior, en la propia organización, en el tiempo y los recursos disponibles que obligan a tomar decisiones meramente adaptativas o experienciales que no siempre responden a un análisis racional puro.

**Rigidez de la ejecución.** Una ejecución es rígida cuando convierte a las operaciones, procesos de trabajo y actividades en un fin en sí mismo y relegada la constante preocupación por alcanzar de un modo eficiente los objetivos fijados.

## Para reflexionar:

“Hoy día se habla mucho de estrategias sin realidad, casi siempre se alega que ha fallado su aplicación. La dirección ha sido débil, el control ha resultado ineficaz y el personal no se ha comprometido como se esperaba. Abundan las excusas. A veces son válidas, pero frecuentemente se trata de explicaciones demasiado fáciles. Algunos van más allá de la ejecución y se centran en la formulación. Los estrategias no han demostrado demasiado ingenio. Aunque es verdad que muchas de las estrategias que se intentan están mal diseñadas, creo que hay que buscar la raíz del problema en una etapa posterior a la distinción que hacemos entre formulación y ejecución, en la suposición de que el pensamiento debe ser independiente de la acción y anterior a ella. No hay duda de que la gente podría ser más ingeniosa, pero no solo por crear estrategias más inteligentes. A veces demostrarían más ingenio si dejaran que sus estrategias evolucionaran gradualmente, por medio de las acciones y la experiencia de la organización. Los buenos estrategias saben que no pueden prever todo”

*(Henry Mintzberg: Modelando la Estrategia, Ediciones Casa Nueva. El Salvador. 1991).*

## Problemas.

1. ¿En qué segmento de la organización cree que se encuentran las mayores dificultades para instalar la ejecución de un plan? ¿Por qué?
2. ¿Cómo se puede encontrar el equilibrio entre los componentes rígidos y flexibles de un plan? ¿Lo permite la actividad procesal?



## 2. Conducción.

- La conducción del proceso de ejecución tiene distintas dimensiones.
- En el primer nivel la máxima autoridad de la Fiscalía debe tener capacidad de monitorear el desarrollo del plan y resolver los conflictos entre distintos segmentos de la organización y mantener claro cuál es la “política general” del plan estratégico, que debe servir para cumplir las metas u objetivos generales de la organización.
- Además, en este primer nivel, se encuentra el mantenimiento de la fidelidad al plan completo, de tal manera que se puedan realizar todas las adaptaciones necesarias, sin que ello implique cambiar el plan.
- En un segundo nivel se encuentra la coordinación de los cursos de acción que se deben llevar adelante.
- Como hemos visto, un plan estratégico implica diversos segmentos de la organización cumpliendo tareas coordinadas; debe existir un nivel de conducción del plan que se preocupe de vigilar la coordinación de esas tareas.
- En tercer lugar, existe el nivel de conducción vinculado las prácticas concretas que se deben realizar, ya que no se trata sólo de un caso sino de un conjunto de casos que reclaman acciones precisas y coordinadas.
- Finalmente debe existir un cuarto nivel, vinculado a cada caso concreto, que permita un seguimiento concreto de cada una de las acciones que se necesitan para los distintos procesos de trabajo.
- En este último nivel existirán también distintas personas trabajando dentro de un mismo caso y ellos ya caen en el equipo último de trabajo, que debe ejecutar las acciones en el nivel más directo.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Niveles de conducción.** Toda organización dirige sus operaciones generando una jerarquía de responsables con capacidad de influir en la ejecución y supervisión del plan. Todos estos niveles deben tener compromiso con el plan y claridad sobre el papel que debe cumplir cada uno de ellos.

**Resolución de conflictos.** La existencia de conflictos en una organización o en la ejecución del plan es ineludible y hasta puede ser una manifestación positiva de la adhesión y el compromiso. Lo que siempre debe existir es un sistema de comprensión de esos conflictos y de resolución en base a reglas claras y transparentes, en cada uno de los niveles de conducción.

**Coordinación.** Es la capacidad de articular las operaciones, procesos de trabajo y actividades realizadas por distin-

tos sectores de la organización, en base a una división de trabajo eficiente y concurrente a lograr los objetivos del plan.

### Para reflexionar:

“El propósito de todos los organismos es unificar los esfuerzos, es decir, hacer labor de coordinación. El hecho de emplear a más de una persona para lograr una finalidad determinada implica especialización y división de trabajos. El objeto de organizar es integrar, es decir, asegurarse de que estas especialidades y divisiones de trabajo funcionen sin tropiezos y que los esfuerzos se unifiquen. La unificación de esfuerzos significa que todos trabajen juntos y al unísono. (...) Por lo tanto, la coordinación es el arreglo ordenado de esfuerzos humanos tendientes a una actuación unificada en la conquista de un objetivo común”

*(Paul Mali: La administración por objetivos. Diana. México, 1979).*

“Una organización reacciona frente al conflicto con cuatro procedimientos principales: 1) solución del problema, 2) persuasión, 3) negociación, 4) “política”. Al solucionar el problema se supone que los objetivos son compartidos y que el problema de decisión consiste en identificar una solución que satisfaga el criterio compartido. (...) En el caso de la persuasión se supone que los objetivos individuales pueden diferir dentro de la organización, pero no deben tomarse los objetivos como fijos. En el uso de la persuasión está implícita la creencia en que, en un nivel u otro, los objetivos son compartidos y en que el desacuerdo sobre sub objetivos puede ser resuelto mediante referencia a los objetivos comunes. (...) Cuando se utiliza la negociación, el desacuerdo referente a objetivos se acepta como dato, y se busca el acuerdo sin persuasión. (...) Por “política” significamos un proceso en el cual la situación básica es la misma que la negociación -hay conflictos inter grupos- pero el campo de negociación no es para los participantes un dato fijo”

*(March-Simon: Teoría de la Organización. Ediciones Ariel. Barcelona 1969).*

### Problemas.

1. Los conflictos son elementos insoslayables de la vida social dentro y fuera de las organizaciones. Pero ellos pueden tener funciones positivas o negativas. Trate de identificar conflictos positivos y negativos dentro de la vida de la Fiscalía.
2. ¿Existe un sistema formal de resolución de conflictos? ¿Cómo lo construiría?



### 3. Motivación.

- Otra dimensión de la ejecución del plan se relaciona con el mantenimiento de los niveles de motivación.
- Esa motivación será más o menos importante, según los plazos que ha elegido el plan y la existencia de hitos, que signifiquen logros o “triumfos” del plan.
- Suele ocurrir que no se transmite al conjunto de la organización los éxitos, aunque ellos sean significativos.
- Para poder cumplir con esta dimensión de la ejecución del plan se debe tener claro cuáles son los incentivos y las motivaciones de todos los niveles de la organización: el reconocimiento interno, la aprobación pública, el desarrollo profesional o la consecución de la justicia pueden ser todas motivaciones que se deben mantener y reconocer.
- Pueden existir otro tipo de incentivos más concretos, ya sea el otorgamiento de recompensas o ascensos o lo que pueda ofrecer la organización, pero no se deben descartar las motivaciones profundas vinculadas al desarrollo profesional.
- En todo momento, quienes conducen el plan estratégico deben testear el nivel de motivaciones y revisar el sistema de recompensas y sanciones, de alicientes o reaccionar ante las situaciones desmotivadoras.

#### Definiciones para recordar.

---

**Motivación.** Es el nivel de adhesión y compromiso de cada uno de los actores con el plan de actividades y los objetivos propuestos. Nos marca la compenetración de los objetivos organizacionales con el plan profesional de cada uno de los actores.

**Incentivos.** Son las razones concretas que fortalecen el compromiso y la adhesión con el plan, sus actividades y objetivos y que nutren la motivación.

**Clases de incentivos.** Existen muchas formas de incentivos, desde los más clásicos como el aumento de remuneraciones de todo tipo (sueldos, bonos, vacaciones) hasta el otorgamiento de mayores responsabilidades o de prestigio. Tampoco se deben subestimar los incentivos que provienen de la calidad de trabajo, el desarrollo profesional y la confianza y autoridades que la sociedad reconoce a la organización y sus miembros.

## Para reflexionar:

“Los buenos líderes motivan a las personas de muchas maneras. En primer lugar, siempre articulan la visión de la organización de forma que acentúa los valores de la audiencia a la que se dirigen. Esto hace que el trabajo sea importante para esas personas. Los líderes también implican a las personas en la decisión sobre la forma de llevar a cabo la visión de la organización (o en la parte más relevante para una persona determinada). Esto les da sensación de control. Otra importante técnica de motivación consiste en apoyar los esfuerzos de los empleados para poner en práctica la visión, ofreciéndoles formación, información y sirviendo de modelo, con lo que se ayuda a las personas a desarrollarse profesionalmente y a mejorar su autoestima. Por último, los buenos líderes aprecian y recompensan el éxito, lo que no sólo da a las personas una sensación de éxito, sino que también les hace sentir que pertenecen a una organización que se preocupa de ellos. Cuando se ha hecho todo esto, el trabajo se convierte en algo motivador por sí mismo”

*(John Kotter: Lo que de verdad hacen los líderes. Deusto 1999).*

“La resistencia tiene lugar cuando ya la gente ha sacudido el atontamiento de la negación y comienzan a dudar de sí mismos, se sienten frustrados, temerosos o vacilantes debido al cambio. Elizabeth Kubler-Ross relacionó esta fase con su trabajo con los moribundos. Para algunos empleados la pérdida de sus expectativas, esperanzas y creencias puede ser como sufrir la pérdida de un ser querido, y mientras se encuentran bajo el impacto personal de un cambio o están resentidos por el despido de algunos de sus compañeros de trabajo se les hace difícil seguir trabajando de la forma acostumbrada”

*(Carol Kinsey Goman: “Como dirigir para lograr el compromiso. Iberoamericana, 1992).*

## Problemas.

1. ¿Se encuentra usted bien motivado? Trate de listar las razones que lo empujan a una sana motivación o lo alejan de ella.
2. ¿Qué prácticas de motivación puede identificar en los últimos años en la vida de la Fiscalía? ¿Cuáles realizaría según su concepción de la motivación?



## 4. Integralidad y concreción.

- Todas estas dimensiones conforman el trabajo propio de la planificación estratégica.
- Ello nos brinda el marco imprescindible para poder cambiar la forma de trabajo, realizar la adecuada selección de los casos, mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos, rendir cuentas de un modo concreto y transmitir el mensaje de la preocupación institucional por mejorar el rendimiento y cumplir con sus objetivos generales de proteger los intereses dañados de la sociedad.
- Luego, en el marco de la selección de casos que propicia la planificación, ya se debe trabajar los casos concretos y ello es lo que desarrollaremos en la segunda parte de este texto, respondiendo a la pregunta sobre cómo preparar un caso que cumpla con las exigencias del programa planificado y sus decisiones estratégicas.
- Toda buena planificación construye un horizonte de sentido que permite encarar con mayor rigor y capacidad el trabajo en el caso concreto.
- Todo caso que responde a una orientación -y no al mero trámite- permite organizar mejor todos los procesos de trabajo, tanto internos como externos.
- Trabajar sin horizonte, sin orientación, sin rumbo, le hace daño a la organización, produce un profesional desmotivado y no permite alcanzar las metas generales de la Fiscalía.

### Definiciones para recordar.

---

**Horizonte de sentido.** Se trata del conjunto de valores, ideas y presupuestos de comprensión de los objetivos que permiten comprender el valor de cada una de las acciones particulares. El horizonte de sentido surge de un buen proceso de comunicación y motivación.

**Concreción.** Es la capacidad de relacionar el plan en su conjunto con cada una de las actividades concretas que se llevan adelante.

### **Orientación político criminal del caso.**

El plan político criminal nos debe servir para construir un horizonte de sentido de cada caso en particular, de tal manera que se comprende cómo se relaciona con el logro de los objetivos y cómo influirá en los resultados propuestos en relación a los fenómenos criminales.

## Para reflexionar:

“La capacidad de un superior para comportarse de un modo que brinde respaldo está circunscripto por el grado de compatibilidad entre los objetivos de la organización y las necesidades de los individuos que la constituyan; si los objetivos de ésta se hallan básicamente en conflicto con las urgencias y los deseos de sus miembros individuales, será casi imposible que el superior brinde respaldo a sus subordinados y sirva al mismo tiempo a los objetivos de la organización ; en consecuencia, el principio de las relaciones de respaldo indica que hay necesidad de un nivel adecuado de armonía entre los objetivos de la organización y las necesidades y los deseos de cada uno de sus miembros. Esta conclusión es aplicable a todo tipo de organizaciones: industriales, gubernamentales o de voluntarios. (...) Para que las dependencias del gobierno funcionen adecuadamente, sus objetivos deben constituir una integración satisfactoria de las necesidades y de los deseos de los diferentes segmentos involucrados en sus actividades: empleados, ciudadanos y legisladores (...) En consecuencia, en todas las organizaciones sanas hay un proceso interminable de examen y modificación de metas individuales y objetivos de aquélla, además de considerarse los métodos apropiados para alcanzarlos”

*(Rensis Likert: “Principio de integración y revisión”. Trillas, México. 1987).*

## Problemas.

1. Trate de formular de un modo claro la orientación político criminal de la Fiscalía ante los fenómenos criminales vinculados a la corrupción y criminalidad económica. ¿Son explícitas esas orientaciones? ¿Cómo ha llegado a anoticiarse de ellas?
2. ¿Cuáles son los criterios que utiliza para discernir la pena que tiene que pedir en un caso determinado? ¿Cómo sabe que causará impacto en el fenómeno criminal?





## **II. El trabajo de los casos en un contexto planificado**



## A. La Preparación del Caso.

---

### 1. Planificación y trabajo cotidiano.

- Ya conocemos los objetivos y la necesaria conexión con los productos que puede producir la institución.
- La consecución de los resultados que se ha propuesto la institución sólo se puede lograr si, por lo menos, realiza adecuadamente los productos que ella domina, sin perjuicio de todo lo que hay que hacer para que esos productos tengan impacto sobre la realidad, es decir, modifiquen, según lo planeado, alguna dimensión del fenómeno criminal en cuestión.
- Lograr el mejor producto consiste en preparar un caso hasta lograr que ese producto sean logrado.
- Buscar que es producto pueda lograr el mayor impacto en la realidad es lo que llamamos gestionar el caso.
- Por lo tanto, en el nivel más elemental tenemos dos actividades centrales que debemos precisar:
- Primero, todos los pasos para la preparación del caso en sentido estricto.
- Segundo, todas las dimensiones de trabajo vinculadas al caso que constituyen la gestión del caso, más allá de su preparación y que nos permiten manejar el mayor o menor impacto, es decir, alcanzar mejores resultados.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Preparación del caso.** Es el conjunto de actividades que nos permite hallar y consolidar la información sobre los hechos que fundarán nuestra pretensión punitiva, ya sea una condena, una suspensión condicional o un acuerdo reparatorio.

**Gestión del caso.** Es el conjunto de actividades, indispensables para llevar el caso adelante, pero que sólo se relacionan indi-

rectamente con la búsqueda de información; son otras dimensiones del caso que influirán en la calidad de los productos.

**Modificación de un fenómeno criminal.** Se trata de todo impacto en las modalidades, alcances, volumen o las personas que intervienen en un determinado fenómeno criminal (un mercado ilegal, por ejemplo).

## Para reflexionar:

“Los administradores encontrarán que es útil contemplar a las organizaciones como un todo dinámico y orgánico. Por una parte, esta visión revela a los administradores que no están resolviendo problemas parciales. En cambio, muestra que el administrador es una persona que interviene en un sistema de partes y procesos interrelacionados. Planeación, organización, dirección y control son simples nombres de las cuatro formas más importante de intervención de los administradores. (...) Más allá de ese simple reconocimiento, es útil observar cómo se ajustan las partes (personas, tareas, administración) y como dependen una de otras. El enfoque de contingencias ayuda a comprender esta interdependencia y esta comprensión permite seleccionar las mejores formas de intervenir al ajustar las partes. (...) Resultado de esta nueva evidencia es que los administradores deben sospechar de cualquier esquema que pretenda funcionar bien en todas las situaciones.

*(David. R. Hampton: Administración Contemporánea. McGraw-Hill. México 1987)*

## Problemas.

1. Identifique un fenómeno criminal y trate de construir un escenario en el que se ha modificado en los próximos cinco años ¿Cómo imagina esa modificación? ¿Es posible?
2. ¿Dónde cree usted que se encuentran las mayores dificultades en la preparación del caso o en la gestión del caso?



## 2. No pensar en el trámite. La investigación por oficios.

- El primer paso debe ser tener claro lo que no debemos hacer, por más que estemos acostumbrados a hacerlo.
- Normalmente, recibimos una denuncia, esto es, un documento que nos relata un hecho, que puede ser delito. En general, en los casos vinculados a la corrupción y a la criminalidad económica, las denuncias ya tienen mucho contenido, y también pueden tener sesgos muy marcados.
- Lo que no debemos hacer es desencadenar un trámite automático porque ha llegado una denuncia.
- Ella ingresa por mesa de entradas, se le asigna un número, se forma un legajo, se le asigna un funcionario, este funcionario la lee junto con la documentación, se suele llamar al denunciante para que ratifique la denuncia, se piensa algún testigo que puede declarar, se libran oficios a entidades públicas para que envíen información más o menos precisa.
- Estas medidas de trámite inicial y pedidos de información también iniciales suelen consumir las primeras semanas sino meses y muchas veces ya significan que el caso ingresará a un carril de difícil desarrollo, “no levantará vuelo” y posiblemente no llegará a nada.
- Esta forma de iniciar un caso suele ser una condición de la ineficacia posterior.
- Debemos cambiarla por otra forma de trabajo.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Investigación por oficios.** Es una práctica habitual y rutinaria según la cual después de una denuncia se envían oficios o cartas a otras instituciones para que realicen averiguaciones y se queda a la espera del resultado del cumplimiento del “oficio”. Muchas veces ante el incumplimiento de las otras organizaciones se “reitera” el oficio, incluso en varias ocasiones. Ello provoca inactividad, apatía, demoras, y es la expresión de la falta de proactividad de la Fiscalía.

**Trámite automático.** Le llamamos realizar un trámite automático al desarrollo de una causa sobre la base de trámi-

tes estandarizados y repetitivos que no están guiados por ninguna comprensión clara del caso y de los pasos necesarios para desarrollar un determinado producto con ese caso.

**Actos iniciales.** Son actos iniciales los primeros pasos del desarrollo del caso. Pueden estar formalizados (registrar la denuncia, abrir una carpeta o legajo, ratificar al denunciante, etc.) o se pueden utilizar para comprender a profundidad el caso y ponerle un rumbo y organización a la investigación y preparación.

## Para reflexionar:

“Una de las razones por las que muchas personas propenden, en un programa de objetivos, a actuar de manera inferior a la requerida o que difieren de lo previsto, es que son víctimas de hábitos formados sobre la base de la experiencia previa. Experiencias previas y adiestramiento previo propenden a obligar a la mente a adoptar normas de pensamiento programadas. Bellows llama a estas normas mentales, reguladores de la conducta. Son hábitos que hacen inclinar a la persona a actuar de acuerdo con hábitos cómodos creados en el pasado. Estos hábitos engendran repeticiones, ahogan innovaciones y los cambios en otros sentidos. Y puesto que la determinación de objetivos consiste en formular nuevas direcciones, es muy real el peligro de que el sujeto siga los hábitos arraigados en los sentidos antiguos.”

*(Paul Mali: La administración por objetivos. Diana. México, 1979).*

## Problemas.

1. ¿Es posible correr el eje de centralidad del trámite? Trate de describir como sería el trabajo cotidiano sin esa centralidad. ¿Y algo distinto a la investigación por oficios?
2. ¿Cómo organizaría su equipo de trabajo para afrontar los primeros pasos del caso? ¿Es posible hacer ese cambio hoy?



### 3. Denuncia.

- En primer lugar, debemos realizar un ingreso inteligente de la denuncia.
- Normalmente actuamos como si la denuncia cayera en un vacío que nos obliga a comenzar siempre de nuevo ante cada caso.
- Pero eso no es así: si hemos planificado adecuadamente, ya sabemos que se trata de un área prioritaria o no; si tenemos un adecuado sistema de registro ya podemos saber si se trata de un hecho conectado con otros; si hemos establecido adecuados parámetros, entonces podremos saber que existen medidas de urgencia.
- Todos estos elementos deben ser tomados en cuenta desde que se recibe la denuncia hasta lo que hacemos con ella en las primeras cuarenta y ocho horas.
- Por ejemplo, si hemos decidido que los casos de corrupción vinculados a ciertos tipos de obras públicas serán prioritarios, ello influye en la inmediata asignación del caso. Si los imputados ya tienen otras causas o se trata de un área del Estado determinada, ya existen conexiones que deben ser tomadas en cuenta.
- Si se trata de un caso en el que se sabe por experiencia que es necesario realizar prueba en el extranjero, o buscar medidas cautelares sobre bienes que deberán ser incautados, entonces que debe ser señalada esta necesidad desde el inicio.

#### Definiciones para recordar.

---

##### **Tratamiento inteligente de la denuncia.**

El tratamiento inteligente de la denuncia es lo opuesto al modo burocrático de recibirla, registrarla, y desencadenar acciones automáticas. Una denuncia debe estar, en un plazo brevísimo en manos de quienes se hará cargo de ella, para que pueda comenzar el trabajo de los actos iniciales.

**Medidas de urgencia.** Un tratamiento inteligente de la denuncia debe permitir generar alarmas que provoquen acciones de urgencia, tales como impedir una fuga, la destrucción de materiales, el congelamiento de fondos, etc.

##### **Medidas cautelares en casos de criminalidad económica.**

Dado que la criminalidad económica siempre se enlaza con actividades financieras, comerciales o simplemente con movimientos de capitales y dinero, el uso de las medidas cautelares que permite identificar esos bienes o impedir su ocultamiento es central. Se trata del uso más amplio posibles de las medidas cautelares propias de las cuestiones civiles o administrativas.

## Para reflexionar:

“Pero, así como es insoslayable para un adecuado cumplimiento de los fines político-criminales del proceso, organizar la persecución penal bajo un paradigma distinto, es impensable que la persecución penal cumpla sus finalidades sin el apoyo de un sistema eficiente y moderno de investigación de los delitos. Aquí nos encontramos con otra de las grandes tareas político-criminales del proceso penal. Es cierto que el sistema de investigación de los delitos es algo mucho más extenso y más complejo que el propio proceso penal; pero también es cierto que no es posible construir un sistema de investigación moderno y eficiente por fuera de las exigencias, demandas, controles y resultados del proceso penal, que es quien recibe, proceso y da validez a los resultados de una investigación. Las tareas necesarias para modernizar el sistema de investigación son varias y extensas. En primer lugar, hay que asumir la idea misma de “sistema de investigación”. El uso ágil, coherente y rápido de toda la información disponible en la vida social requiere metodologías de captación de la información, nuevas, extendidas, creativas, flexibles y acumulativas. Esto está muy lejos de la actual situación en la que fiscales y policías ni siquiera logran acceder de un modo eficiente, rápido y productivo a la información que produce el mismo Estado. La profunda burocratización del Estado que actúa por sectores estancos hace que él mismo sea una caja negra para las investigaciones o la información se deba lograr con esfuerzos totalmente desmedidos que terminan agotando a los buenos investigadores, abrumando a los inexpertos y dando las mejores excusas a los mediocres, corruptos o burócratas que solo tienen interés, en el mejor de los casos, de mover los expedientes para no tener problemas.”

*Binder, Alberto: Evolución del Ministerio Público como Actor de política criminal. UNL. 2022.*

## Problemas.

1. Recuperar el dinero y los activos involucrados en las actividades ilícitas es una forma central del trabajo en los casos de criminalidad económica. ¿Existen hoy los medios para hacerlo? ¿Cuáles son y cuáles faltan?
2. Trate de identificar casos y situaciones en las que se necesitan medidas de urgencia. ¿Está preparada la Fiscalía para ello?



## 4. Primer paso.

- El análisis *inicial de la denuncia es un paso clave en un proceso estratégico*.
- Normalmente no le prestamos atención a ese paso, y dejamos para más adelante una lectura profunda.
- Esta práctica nos puede condicionar y provocar la ineficacia de la investigación. Lo primero que debemos hacer es construir *la primera hipótesis de trabajo*.
- La construcción de esa hipótesis primera se realiza mediante un primer relato del hecho.
- Es hipotético, porque no sabemos si tenemos los elementos que probaran la existencia de esos hechos, y es provisional porque *todavía tenemos que confrontarlo con la información disponible*.
- Pero no se puede trabajar sin tener **desde el inicio** una hipótesis provisional. Esta primera hipótesis de trabajo es la que nos permite organizar las primeras diligencias para organizar todo el trabajo posterior.
- Si la información disponible en estos momentos iniciales no nos permite construir una sola hipótesis, entonces se deben construir dos o más alternativas, siempre que nos permitan organizar ese trabajo inicial.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Hipótesis inicial.** Es la construcción de una estructura de los hechos penalmente relevantes, plausible, aunque no tengamos aún toda la información, que nos permitirá organizar las primeras investigaciones.

**Relato del hecho provisional.** Consiste en un paso más avanzado donde ya se trabaja con una hipótesis que puede convertirse en los hechos imputados.

**Abducción.** Es el proceso lógico que nos permite construir una conjetura, es decir, la mejor explicación o la más probable. El razonamiento abductivo es el que realizamos cuando construimos la hipótesis inicial o el relato del hecho provisional.

## Para reflexionar:

“De modo tal que el acusador público, en el caso el Ministerio Público Fiscal, como primera medida, debe decidir de manera temprana qué casos serán empujados hacia una acusación, distinguiéndolos de aquéllos en los que se propende una salida alternativa al conflicto, y de los que serán desplazados hacia un archivo (principio de oportunidad). Resulta claro que el acusador público debe reorganizar su cartera de casos y oficinas para poder optimizar sus recursos y determinar qué carga de casos soporta el sistema. La selección de los asuntos que serán empujados hacia un juicio abreviado, una salida alternativa o un juicio oral, es una decisión profundamente estratégica que requiere del litigante un adecuado manejo preliminar de la información con que cuenta, como así también la que podrá obtener en juicio. Para ello necesita una guía, un mapa, que no es otra cosa que el manejo de la teoría del caso. La teoría del caso pues, también tiene enormes implicancias en el trabajo de los abogados durante la investigación penal preparatoria.

*(Gonzalo Rúa: Planificación de un caso penal. Ed. Didot. Buenos Aires. 2022).*

## Problemas.

1. ¿Nos sirve el lenguaje que utilizamos normalmente para describir con rigor, claridad y síntesis las hipótesis sobre los hechos? Identifique problemas y necesidades de cambio para un nuevo tipo de lenguaje claro.
2. Trate de identificar situaciones de la vida cotidiana donde usamos el método de manejarnos con la explicación más plausible, aunque no sepamos todavía que es verdadera. ¿Le sirve? ¿Cómo lo hace? ¿Es aplicable su experiencia al trabajo de la Fiscalía?



## 5. Trabajo inicial.

- Le llamamos *trabajo inicial* al conjunto de actividades que nos permiten adquirir rápidamente información disponible, organizar el material que nos han acompañado y llegar, en un tiempo breve a una segunda hipótesis firme.
- Para hacer esas tareas iniciales también debemos tener una hipótesis de trabajo.
- Eso significa que no alcanza con la simple lectura de la denuncia o del material. Esas actividades iniciales nos deben permitir, también, clarificar si son necesarias medidas urgentes de preservación de prueba o dinero que se debe recuperar.
- Esta etapa inicial ya nos permite, asimismo, la constitución del primer equipo de trabajo, integrado por distintos funcionarios de la fiscalía que deben pensar en conjunto esta hipótesis primera para luego poder actuar coordinadamente cuando sea necesario dividir tareas.
- Estas actividades iniciales son las que nos deben llevar a construir una segunda hipótesis, en la que el hecho ya se vuelve plausible y, por lo tanto, podemos comenzar la *investigación preliminar*.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Trabajo inicial.** Es el conjunto de actividad que realizamos a partir de la hipótesis inicial para buscar la información, realizar medidas de urgencia, pedir medidas cautelares y determinar una primera orientación en la preparación del caso.

**Segunda hipótesis de trabajo.** Ya consiste en una base más firme para organización la búsqueda, conservación y precisión en la prueba. Nos debe llevar a la formulación de la imputación de un modo riguroso y sin pérdida de tiempo en caminos laterales.

**Investigación preliminar.** Es la fase del proceso en la cual los fiscales tienen mayor libertad para construir sus hipótesis de trabajo y planificar la investigación, antes de formular la imputación con la que comienza la etapa preparatoria, mucho más formal y en diálogo más intenso con la defensa.

## Para reflexionar:

“Otro elemento central de un sistema de investigación de los delitos es la cooperación entre los distintos tipos de policías y entre estas y otros agentes del Estado que llevan adelante investigaciones. Agentes aduaneros, de migraciones, de las oficinas de impuestos, de control financiero o bancario, de monopolios, de registros inmobiliarios, en fin, diversas clases de agentes e inspectores que producen información llevan adelante investigaciones y que no tienen ningún tipo de cooperación o ella se logra esporádicamente o a costos y esfuerzos muy elevados. No sólo en la criminalidad no tradicional esto es un golpe mortal a la eficacia, sino que aún en muchos casos de criminalidad común, afecta de un modo determinante la contribución que el proceso penal pueda hacer al control de la criminalidad. A ello debemos agregarle que la carencia de verdaderas policías de investigaciones autónomas en la mayoría de nuestros países, o modelos de policías de investigaciones burocratizados por su cercanía con las reglas judiciales, hacen que el propio trabajo de la policía no responda a las exigencias de una verdadera investigación. El apresuramiento, una vocación por registrar antes que investigar, la falta de capacidad para llevar investigaciones de largo plazo, la inestabilidad y falta de preparación de los investigadores y otros problemas de organización, métodos y recursos, hacen que la eficacia de la investigación policial tenga mermas importantes. Finalmente, el tema de la falta de coordinación y cooperación entre policías y fiscales es ya un clásico, respecto del cual se expresan todas las intenciones, pero se avanza poco. En gran medida la falta de claridad acerca de cómo organizar el trabajo del Ministerio Público y la burocratización de la propia tarea de la policía hacen que no existan canales organizacionales, culturales y de método para un trabajo mancomunado, que es mucho más que cooperación y coordinación.”

*(Binder, Alberto: Evolución del Ministerio Público como Actor de política criminal. UNL. 2022.*

## Problemas.

1. Construya una hipótesis inicial. Espere unos días y ahora haga correcciones en esa primera hipótesis. Trate de describir como lo ha hecho y que ha cambiado. ¿Es aplicable este método al trabajo de la Fiscalía, de un modo ordinario?
2. ¿Cuáles son los criterios para trabajar durante la investigación preliminar? ¿Están escritos en alguna parte? ¿Trate de fijar las principales reglas, según su criterio?



## 6. Organización de la Investigación.

- Una vez que hemos logrado establecer un relato de los hechos que constituyen nuestra hipótesis de trabajo (ya no inicial) -aunque todavía no es la que presentaremos en el acto de imputación-, estamos en condiciones de iniciar una nueva fase.
- Pero debemos tener claro el esquema analítico de esos hechos.
- Nuestra hipótesis es un relato que contiene todos los hechos que consideramos relevantes.
- En primer lugar, deben estar los hechos relevantes en sentido estricto. Es decir, aquellos que nos permiten que una persona sea condenada.
- Aquí es importante realizar un buen trabajo de subsunción; es decir, para saber que se trata de los hechos penalmente relevante debemos realizar un estudio de los tipos penales que nos autorizan a petitionar pena.
- No de todos los tipos penales (la subsunción no es automática ni tenemos que complicarnos pensando todos los tipos penales que pueden estar alcanzados) sino que tenemos que fijar una hipótesis de hechos que sean típicos, buscando en principios el tipo penal que nos habilite la máxima petición de pena, por más que luego ajustaremos esa pretensión.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

#### *Organización de la investigación preliminar*

**Tipos penales.** Los tipos penales circunscriben los supuestos fácticos que nos permitirán fundar nuestra pretensión punitiva. Ellos deben ser indispensablemente utilizados para la selección de los hechos penales relevantes en sentido primario, pero no son explicativos del fenómeno criminal ni nos dan los únicos criterios para la planificación de la prueba.

**Subsunción estratégica.** Un hecho se puede subsumir en varios tipos penales, pero no estamos obligados a utilizar todas las calificaciones sino aquellas que nos permitan organizar mejor

nuestros casos y facilitar la producción de la prueba o dotar de sentido político-criminal a la pretensión punitiva.

**Relato del hecho.** Es la narración precisa, rigurosa y completa de los hechos por los que acusarán los fiscales y que, al ser penalmente relevantes (por la subsunción con los tipos penales) habilitan la petición de pena.

## Para reflexionar:

“Si bien la teoría del caso es pasible de pequeñas variaciones a medida que el caso avanza por las distintas etapas del proceso, es aconsejable que la elección de nuestra historia se realice más temprano que tarde. Es recomendable que se comience a elaborar desde el primer momento en que se toma contacto con el caso -el fiscal desde la consulta policial y el defensor desde la primera entrevista que mantenga con el imputado -, más allá que luego se vaya complementando el relato con la información que se va reuniendo y que, como consecuencia de ello, puedan ir realizándose ajustes. Estos ajustes pueden realizarse hasta que decante en una única hipótesis que las partes sostendrán en un juicio. Así, la acusación debe contar con una única hipótesis, a más tardar, al momento de acusar, mientras que la defensa debe hacer lo propio -presentación de un único relato de los hechos- en la audiencia preparatoria de juicio, momento en el cual debe presentar las evidencias con las que sostendrá su hipótesis del caso.”

*(Gonzalo Rúa: Planificación de un caso penal. Ed. Didot. Buenos Aires. 2022).*

## Problemas.

1. Trate de describir un fenómeno criminal sin recurrir al lenguaje de los tipos penales. Luego analice si los hechos tal como los ha descripto con esos lenguajes ordinarios se subsumen en alguno de ellos. Elija de todos los posibles el que mejor le permite organizar la investigación.
2. ¿Está organizada en la práctica actual la preparación del caso? ¿En base a que reglas? ¿Son correctas y eficientes?



## 7. Descomposición de la hipótesis.

- Una vez que hemos construido ese hecho hipotético debemos dividirlo en enunciados o proposiciones: el autor, las distintas modalidades de la acción, el daño, etc.
- Enunciados concretos y lo más simples posibles.
- Cada uno de esos enunciados debemos demostrar que son verdaderos y el reconocimiento de esa verdad la tienen que hacer los jueces en un juicio oral y público.
- La cuestión ahora es realizar un análisis de las posibilidades reales que tenemos de hallar información que prueben la verdad de cada uno de esos enunciados.
- Para ello debemos utilizar los seis medios de prueba que disponemos normalmente, testigos, peritos, documentos, objetos, informes o la declaración de las partes.
- Aquí aparece un concepto central en la preparación del caso que es la planificación de la prueba.
- Por planificación de la prueba entendemos la actividad consciente de enlazar cada una de nuestras afirmaciones con los canales de información (medios de prueba) a través de los cuales ingresará esa información.
- Podemos tener afirmaciones que se prueban de un modo directo, con la información que ingresa a través de uno de esos medios. A esa situación la denominamos (prueba directa).
- Puede ocurrir que no tengamos esa información directa y entonces debemos buscar otros hechos (indiciarios) sobre los cuales se puede hacer la inferencia de que el hecho principal (el que forma parte de los hechos relevantes primarios, es decir, los que habilitan la pena) ha existido y por lo tanto nuestra afirmación es verdadera.

### Definiciones para recordar.

---

**Enunciados o proposiciones fácticas.** Son frases u oraciones precisas y sintéticas en las que se divide el relato completo del hecho. Cada frase, enunciado o proposición debe tener información que la respalde de tal manera que el

juez la pueda dar por cierta. Elementos del hecho. Son las distintas dimensiones en que se puede descomponer el relato del hecho. Por ejemplo, lo relativo al autor, al momento, a las modalidades, al daño causado, etc.

**Prueba directa.** Se trata de la información que respalda de un modo preciso y sin intermediaciones a un enunciado, frase o proposición.

**Prueba indirecta.** Constituye la inferencia de que un hecho existe, cuando no se tiene prueba directa, pero se puede inferir que ha existido en base a otros hechos probados que funcionan como indicios.

### Para reflexionar:

“Se debe discutir si es útil o excesivo para el litigio real, el desarrollo de lo que se ha denominado “diagramas o modelos gráficos de Wigmore”. Se trata de un método que busca precisar el análisis racional y, mediante una asignación de operadores, enlazar proposiciones fácticas que deben ser probadas, información desde la que se puede inferir su existencia, y el nivel de fuerza probatoria que sustenta dicha información. Como señala Schiavo “Desde aquella representación gráfica es posible establecer inferencias de naturaleza simple, compleja, compleja ramificada, expansiones de inferencias por descomposición, preposiciones subordinadas y evidencia subordinada”. Se trata, en definitiva, de un método para organizar el análisis de la prueba y depurarla de ambigüedades y errores lógicos”

*(Binder, Alberto Derecho Procesal Penal, Ad. Hoc. 2022)*

### Problemas.

1. ¿Es posible acusar sin tener ninguna prueba directa? ¿Conoce casos en que ello ha ocurrido? ¿Qué características han tenido?
2. ¿Cómo se señalan los hechos indiciarios en la acusación? ¿En el relato principal? ¿En el objeto de la propuesta de prueba?



## 8. Matriz de hechos.

- Esto nos permite realizar una matriz de hechos relevantes (en sentido primario y secundario) conectándolos entre sí de tal manera que se nos clarifique la relación entre los hechos penalmente relevantes y los hechos con valor indiciario.
- Cada hecho es equivalente a una o más afirmaciones o enunciados que deberán ser comprobados como verdaderos.
- No debemos olvidar que la duda siempre jugará a favor del imputado, por lo que la información que debemos ingresar nos tiene que asegurar que superaremos el estándar de duda (más allá de toda duda razonable); es decir, no debemos dejar espacio para una duda porque ello significará que los jueces no considerarán probadas nuestras afirmaciones.
- La búsqueda de información y toda la organización de la preparación del caso se hace desde el listado de proposiciones o enunciados fácticos que surgen con rigor cuando tenemos claro la estructura del hecho.

### ⊖ Definiciones para recordar.

---

**Hechos relevantes primarios.** Son los que estrictamente ingresan al supuesto fáctico que conforma la autorización que ha dado el Congreso para que se aplique una pena (principio de legalidad en sentido amplio o Tipo en sentido amplio).

**Hechos relevantes secundarios.** Son los hechos que no forman parte de los supuestos fácticos pero su prueba servirá para hacer una inferencia acerca de la existencia de un hecho relevante primario.

**Comprobación.** Es la actividad mediante la cual la información que presentamos en juicio demuestra que las afirmaciones de las acusaciones son verdaderas.

**Estándar de comprobación de la verdad.** El Juez analizará las afirmaciones de la acusación y la información que la respaldan y si están superan una exigencia de veracidad (certeza, más allá de toda duda razonable, etc.) declarará que esa acusación es verdadera y hará lugar a las pretensiones acusatorias. El nivel de esa exigencia de veracidad es lo que llamamos estándar de comprobación del hecho o de la verdad.

## Para reflexionar:

“La herramienta que buscamos, en consecuencia, es mucho más simple y la podemos denominar matriz de la estructura del caso. Ella es la base de lo que luego será la “lista clave) que ya contiene otras proposiciones (sobre la credibilidad, sobre la teoría jurídica del caso, sobre las afirmaciones de testigos, etc.) y que puede ser visualizada mediante el esquema de Wigmore simplificado que ellos proponen, y que nos servirá para clarificar las relaciones lógicas que le dan rigor y fortaleza a toda la argumentación. La elaboración de la matriz de la estructura del caso es, sin duda, una técnica de investigación, ya que permitirá tomar conciencia de la completitud de las hipótesis en pugna y ordenar las actividades de investigación o la actividad probatoria. Es también, una técnica de litigación ya que permitirá planificar la prueba de cualquier de las partes. En esta dimensión de técnicas, escapa al objeto de nuestro trabajo, por más que no dejemos de destacar su importancia para la consecución de un litigio riguroso. Pero además de ello, cumple funciones de garantías, porque para evaluar la completitud de la acusación es necesario conocer la estructura del caso y para controlar el rigor de la justificación de la certeza, también debemos referirla a la totalidad de la estructura del caso. Por fuera de las discusiones entre una justificación “holista” o “atomista” de motivación de la justificación de la certeza sobre los hechos, y sus puntos intermedios, la determinación precisa de los hechos en cuestión es algo distinto al razonamiento probatorio y necesita herramientas analíticas particulares para darle el rigor que necesita. Volviendo a la pregunta inicial de este excursus, todavía se debe estudiar con mucho cuidado como simplificar las herramientas de análisis y su visualización para responder a la pregunta sobre su utilidad. No obstante, tal estudio es uno de los caminos más sugerentes e importante para el desarrollo de las nuevas herramientas de valoración racional de la prueba. El uso de un método parcial y más acotado -la matriz de la estructura del caso- no sólo es un paso previo indispensable, sino que aparece más claramente como una herramienta que permite un uso ordinario y de fácil enseñanza. Ya podríamos comenzar a divulgarlo como una herramienta que todo estudiante conozca desde sus primeros estudios de litigación.

*“(Binder, Alberto Derecho Procesal Penal, Ad. Hoc. 2022).*

## Problemas.

1. ¿Es posible construir una herramienta visual donde estén los casilleros en blanco para los hechos relevantes primarios y luego las conexiones para los hechos secundarios? Trate de construir ese esquema y usarlo en la práctica.
2. ¿Tenemos claridad acerca de cuándo hemos cumplido con la exigencia de verdad de la acusación? ¿Nos han dicho algo los tribunales sobre este tema? ¿Es posible reconstruir los precedentes sobre esto?



## 9. Trabajo en equipo.

- Durante la investigación preliminar la construcción de esa primera hipótesis de investigación se debe realizar de un modo que permite la discusión y la supervisión por parte de quienes coordinan o conducen al Ministerio Público fiscal.
- Desde hace más de un siglo se ha buscado construir herramientas visuales que permitan realizar ese trabajo (diagramas de Wigmore, por ejemplo).
- La herramienta que podemos utilizar la denominamos matriz de la estructura del caso.
- La elaboración de la matriz de la estructura del caso es, sin duda, una técnica de investigación, ya que permitirá tomar conciencia de la completitud de las hipótesis en pugna y ordenar las actividades de investigación o la actividad probatoria.
- Es también, una técnica de litigación ya que permitirá planificar la prueba.
- Estas herramientas para un trabajo más riguroso obligan también a un trabajo donde distintas personas participen y puedan corregir errores y pensar alternativas. Para ello es indispensable que exista un marco de confidencialidad.

### Definiciones para recordar.

---

**Herramientas visuales.** En el trabajo analítico se utilizan cada vez más herramientas que nos permiten profundizar o consolidar ese mismo análisis, a la vez que conservarlo para ser utilizado en otras ocasiones o compartirlo con un equipo. Los diagramas de Wigmore, por ejemplo, constituyen un ejemplo de herramientas visuales, pero existen otras mucho más sencillas, que se pueden utilizar con apoyo informático.

**Matriz de estructura del hecho.** Es una herramienta analítica y visual que nos permite precisar las distintas dimensiones del hecho y las relaciones entre hechos relevantes primarios y secundarios.

**Confidencialidad.** Compromiso de resguardar la información y las comunicaciones que se desarrollan en los equipos de trabajo de la Fiscalía; es esencial para el trabajo en las etapas iniciales.

## Para reflexionar:

El trabajo de Wigmore presupone una analítica de las proposiciones sobre los hechos, que nos interesa destacar, porque es mucho más que un listado, y es esencial para una descomposición de las hipótesis, que nos muestre visualmente la relación entre hechos relevantes principales, secundarios y el tipo de relación que existe entre ellos, para evitar dispersiones y para poner a prueba las hipótesis mismas o la justificación posterior de la certeza. No es el único método, "Otros métodos de análisis son las tablas cronológicas, la clasificación de pruebas en función de la fuente de la que provienen, el uso de narraciones e historias para dar cuenta de manera persuasiva de las pruebas. Entre estos métodos destaca también el heurígrama desarrollado por Luis Muñoz Sabaté, el cual consiste en el uso de plantillas divididas en distintas secciones o celdas en las que se van ubicando los diferentes medios de prueba, el "thema" y el "subthema probandi", los diferentes indicios, datos de hecho, así como las inferencias que pueden ser formuladas. Lo que distingue al método de Wigmore de otros métodos es que permite organizar la totalidad del material probatorio en forma de un argumento estructurado y que permite representar de manera gráfica dicho argumento en su conjunto, mostrando todos los pasos argumentativos que contiene. De manera particular, el método de Wigmore se diferencia de otros métodos en el criterio de organización del material probatorio, pues lo que se tiene en cuenta son las relaciones lógicas (primordialmente inductivas) que se dan en un argumento, más que la secuencia cronológica, la coherencia narrativa, la fuente de la prueba o la taxonomía indiciaria. Han sido Twining-Schum-Anderson quienes han vuelto a poner en vigencia la utilidad de este tipo de herramientas, como un modo de llamar la atención sobre la necesidad de volver a poner cauces más objetivos al razonamiento probatorio, pero a la vez simplificar y limitar las expectativas sobre el uso ordinario de tales herramientas. Ellos presentan, básicamente, dos métodos, el de "listado" y el de "esquema", diseñado como una forma simplificada del método de Wigmore. Ambos son complementarios. En lo que nos interesa aquí, la herramienta más importante es lo que ellos llaman "lista clave" que "contiene todas las proposiciones probatorias e inferenciales que pueden ser organizadas para apoyar o sacar la proposición final a ser probada el probandum final. Dentro de esa "lista clave" -indispensable también para realizar luego el esquema-, los autores establecen un protocolo básico, dentro del cual los pasos 1º y 2º son los que se refieren a definir del modo más preciso posible aquello que se debe probar, es decir, los enunciados sobre los hechos que son penalmente relevantes (y para ello es necesario tener claro el proceso de subsunción con los "supuestos fácticos" de la norma en cuestión) y los enunciados sobre los hechos penúltimos (hechos relevantes secundarios)."

*(Binder, Alberto Derecho Procesal Penal, Ad. Hoc. 2022).*

---

## Problemas.

1. Busque, a partir del uso de la matriz de hechos, realizar una distribución del trabajo en su equipo. ¿Ha podido? ¿Qué dificultades fue encontrando? ¿Entiende su equipo el método de trabajo?
2. ¿Cómo se puede controlar que su equipo de trabajo mantenga las reglas de confidencialidad?



## 10. Investigación en sentido estricto.

- Una vez que he fijado la hipótesis de trabajo comienza la búsqueda de información de cada una de las proposiciones o enunciados de hecho.
- La búsqueda de esa información es una actividad creativa, guiada por la experiencia.
- Toda la actividad humana (nos dice la Criminalística a través del Principio de intercambio de Locard) deja huellas.
- La investigación es la búsqueda de esas huellas insertas en la memoria, en documentos, en registros, etc.
- No podemos llevar adelante ese trabajo si no es por referencia a cada una de las proposiciones sobre los hechos.
- No se investiga “en general”, para “conocer el caso”, sino para determinar que una afirmación (“juan creo esta empresa”, por ejemplo) es verdadera.
- Toda investigación se hace con “técnicas específicas”, y en base a “estrategias de investigación” que nos permiten avanzar de un modo ordenado, retroceder y modificar nuestra hipótesis de trabajo, ordenar la información de un modo que pueda ser fácilmente utilizada o recuperada, etc.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Técnicas de investigación.** Constituyen herramientas desarrolladas con apoyo científico (Criminalística) o experiencial, que nos permiten hallar más fácilmente la información que necesitamos para comprobar los hechos.

**Estrategias de investigación.** Consiste en el método que utilizamos para buscar información del modo más eficiente y sin que unas actividades anulen a otras o nos provoquen un ingreso masivo de información que se vuelve inmanejable y sin posibilidad de uso y recuperación.

**Criminalística.** La Criminalística o las Ciencias Forenses son un conjunto de disciplinas científicas que utilizan los métodos propios de cada una de ellas al servicio de la búsqueda, conservación y recuperación de información útil para la preparación del caso por los acusadores.

## Para reflexionar:

“Esta visión implica, por una parte, que el Ministerio público tiene que fundar su persecución penal en una visión inteligente; una persecución penal inteligente es aquella que cuenta no sólo con información de calidad sobre el caso, sino con información amplia y precisa sobre el fenómeno en el cual el caso está inmerso. Para ello, el Ministerio Público tiene que contar con nuevos procesos de trabajo que le permitan acumular, sistematizar y convertir en conocimiento, la información que su propia organización produce, así como vincularse de un modo sencillo y dinámico (interconectividad) a otras fuentes y sistemas de información inteligente. Por otra parte, el Ministerio Público debe tener la capacidad de organizar un planeamiento estratégico, de tal manera que cada caso adquiera fuerza en relación a otros casos y a la articulación con otras medidas, generalmente realizadas por otras instituciones, tales como la Policía o el Poder Ejecutivo. Tomarse en serio la persecución penal implica, siempre y necesariamente una versión inteligente y estratégica de esa persecución. Para lograr ello, no sólo son necesarios cambios al interior de la organización del Ministerio Público sino armonizar todas las capacidades de investigación y respuesta del Estado frente a la criminalidad.”

*(Binder, Alberto: Evolución del Ministerio Público como Actor de política criminal. UNL. 2022.)*

## Problemas.

1. ¿Tienen hoy los fiscales accesos a técnicas de investigación modernas? ¿Cuentan con medios de investigación digital? ¿O para interceptar datos y comunicaciones? Define una política para mejorar esta situación.
2. ¿Cuáles serían los principales problemas de no contar con una estrategia de investigación en un caso complejo?



## 11. Acusación.

- Cuando hemos llegado a la conclusión de que nuestra hipótesis de trabajo se encuentra en condiciones de ser presentada en juicio para que el juez reconozca que es verdadera, debemos completar un acto formal, tal como lo exigen las leyes procesales, que llamamos *acusación*.
- Más allá de cuestiones formales, lo importante de la acusación es que nos obliga a  *fijar nuestra hipótesis sobre los hechos y a planificar la producción de la prueba de un modo definitivo*.
- La fijación de la hipótesis en la acusación ya es firme y completa, porque no tendremos oportunidad de cambiarla.
- Los fiscales deben estar seguros de poder probar esas afirmaciones.
- También se debe ser riguroso porque el enlace de los hechos primarios y los secundarios (indicios) debe ser realizado ya de un modo muy preciso, porque en caso contrario no es posible tener una teoría del caso.
- Este es el momento en el que los acusadores eligen una determinada teoría del caso, donde enlazan los hechos seleccionados como relevantes, la subsunción jurídica, planifican la prueba y eligen la estrategia de presentación y los argumentos y el sentido persuasivo que utilizarán en el juicio.

### ⊖ Definiciones para recordar.

---

**Certeza de la Acusación.** La acusación es el momento en el que fiscal está obligado a fijar el hecho, según la calificación elegida y presentar la prueba. Es un momento de certeza. Cuando se presenta la acusación el acusador ya tiene todo el juicio oral planeado para que ocurra según sus pretensiones.

**Teoría del caso.** Es el método que utilizamos para organizar la presentación del hecho, elegir la mejor calificación según las pretensiones y planificar la prueba, todo ello pensando en la mejor presentación y la mayor capacidad persuasiva frente a los tribunales.

**Persuasión.** Es la capacidad de convencer a los jueces sobre la verdad de los hechos presentados, la interpretación legal y la conveniencia de la pretensión fiscal, en base a la claridad expositiva, la solidez de los argumentos y la capacidad de rebatir los argumentos de las otras partes.

## Para reflexionar:

“Decimos que es pasible de pequeñas variaciones o ajustes, más no de repentinos y fuertes cambios. Del lado de la acusación una profunda variación sobre la teoría del caso podría llegar a implicar una transformación en el objeto de la acusación (hechos), con la consiguiente afectación a la garantía de la defensa en juicio, en cuanto a la exigencia de congruencia entre el hecho intimado y el incluido en la acusación. Pero también un cambio brusco de estrategia puede generarle enormes pérdidas probatorias, ya que, si son posteriores a la audiencia preparatoria de juicio, no tendrá oportunidad de presentar nuevas evidencias respaldatorias de los hechos. El viejo paradigma de que en la etapa de juicio se "enderezaba" el caso bajo una instrucción suplementaria a cargo del Tribunal -de claro cuño inquisitivo- ya no está vigente, de modo que los fiscales deben tener su caso bien estudiado lo antes posible para evitar errores en la recolección de evidencias que, luego de la audiencia preparatoria de juicio, no tendrá solución. La acusación sí podrá realizar pequeños ajustes en la teoría del caso, sobre todo, en lo atinente a la estrategia de cómo presentar la prueba (orden de evidencias), desde qué enfoque relatar el hecho, qué valores destacar en su alegato o cuáles serán los bloques de información que presentará en el juicio oral. Más éstos son ajustes propios de la preparación final del caso, que giran en torno a la persuasión de nuestro relato, más no la historia en sí, que debe estar ya definida.”

*(Gonzalo Rúa: Planificación de un caso penal. Ed. Didot. Buenos Aires. 2022).*

## Problemas.

1. ¿Es suficientemente persuasivo el trabajo de los fiscales? ¿Cómo se puede aprender y prácticas? ¿Hay cursos a su disposición para ello?
2. ¿Cómo vincula la verdad de los hechos con la teoría del caso? ¿Es necesario probar la verdad o alcanza con contar una historia convincente, o más convincente que la de la defensa?



## 12. Medios de Prueba.

- Una vez que se ha identificado la información, se debe tener claro que ella se debe canalizar a través de los medios de prueba admisibles legalmente.
- Ella ingresará a través de testigos, peritos, documentos (tradicionales o digitales), informes, declaraciones de las partes y objetos materiales.
- Esos son los medios de prueba admisibles, y cada uno de ellos tiene características propias que deben ser respetadas, para que la introducción de la información a juicio no sea objetada por inadmisibile.
- Una prueba inadmisibile (ilícita) nos puede hacer fracasar todo el caso, por que extiende su invalidez a otros medios de prueba (frutos del árbol envenenado).
- De allí la importancia de conocer toda la legislación sobre la prueba, la jurisprudencia y lo que nos explica una moderna teoría de la prueba.
- Si ya hemos definido nuestra hipótesis acusatoria y sabemos con claridad los medios de prueba que canalizarán la información que permitirá comprobar esa acusación, entonces ya tenemos los elementos para elegir una determinada teoría del caso.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Medios de prueba.** Constituyen las vías de acceso de la información al juicio. Se encuentran regulados por la ley y sólo es válida la información que ingresa cumpliendo todos los requisitos de legalidad propios de cada uno de los seis medios de prueba.

**Inadmisibilidad.** Es la decisión judicial que no acepta que la información ingrese a través de determinado medio de prueba, porque no se han cumplido con las reglas legales que lo constituyen como tal.

**Extensión de la nulidad (Frutos del árbol envenenado).** Es la decisión de extender la invalidez de un acto, normalmente un medio de prueba, hacia los otros que han sido consecuencia del primero inválido. Se castiga así el uso de medios ilegales y se busca prevenir esa práctica.

## Para reflexionar:

“Un primer punto que debe tener en cuenta el Ministerio Público Fiscal al momento de elaborar su propia teoría del caso, pasa por analizar el grado de probabilidad de obtención de sus propias proposiciones fácticas y cuál es su costo. Nos referimos a la posibilidad material efectiva de contar con determinadas proposiciones fácticas en un relato (prueba testimonial, pericial y de partes) o de contar con prueba tangible que aún es de dudosa obtención (prueba material, documental o informativa). Es posible que no logremos obtener cierta información que pretendíamos adquirir a través de determinados medios probatorios, ya sea porque un testigo no termina siendo lo suficientemente claro sobre el punto, o porque la visión que tenemos del caso no se corrobora con lo manifestado por las fuentes de información. También puede ocurrir que determinada prueba finalmente no sea obtenida. Por ejemplo, un registro domiciliario en la vivienda del imputado donde pretendíamos encontrar el arma homicida, pero ésta finalmente no es habida. O un informe que nos da un dato de prueba contrario a nuestra hipótesis de ocurrencia del suceso.”

*(Gonzalo Rúa: Planificación de un caso penal. Ed. Didot. Buenos Aires. 2022).*

## Problemas.

1. ¿Están claros los precedentes sobre validez de la prueba en Paraguay? Busque las sentencias de la Corte Suprema o las Cámaras de Apelaciones y reconstruya el sentido de esos precedentes.
2. ¿Está clara la doctrina del propio Ministerio Público acerca de la validez de la prueba, su extensión y las excepciones a esa extensión? ¿De dónde surge?



## 13. Teoría del caso.

- Entendemos por teoría del caso a una técnica de litigación según la cual el litigante (en este caso el acusador) articula los hechos, planifica la prueba, organiza sus argumentos, fija sus pretensiones, de un modo estratégico y pensado, de tal manera que logrará la máxima eficacia persuasiva en el tribunal.
- No olvidemos que su objetivo es que se reconozca que su acusación es verdadera y que sus pretensiones se ajustan a lo que permite el derecho.
- Esto lo hace de un modo planificado, dirigido, no sujeto al azar y eligiendo el mejor modo de volver comprensible y justificable todas sus afirmaciones.
- En la cabeza del acusador el juicio está totalmente previsto, por más que luego aparezcan alternativas y hasta “sorpresas” que debe resolver.
- Pero tendrá mayor capacidad de adaptación si tiene clara su teoría del caso y si tiene la experiencia para ajustarla sobre la marcha cuando sea necesario.
- Nunca se debe ingresar al juicio sin tener todo preparado, incluso las alternativas posibles.

### Definiciones para recordar.

---

**Salir de pesca.** Coloquialmente se denomina así a la práctica improvisada de los acusadores que no han preparado convenientemente el juicio y esperan que ocurra algo en él que les permita consolidar su caso. Es una práctica rechazada por toda la literatura de litigación como una de las causas más frecuentes de pérdida de los juicios.

**Cambios de estrategia en el juicio.** Si bien la teoría del caso marca toda una planificación de lo que ocurrirá en el juicio, puede ocurrir que el acusador deba adaptarse a planteos exitosos de la defensa. Una buena preparación del juicio incluye estar preparado para esas alternativas.

**Reglas básicas de litigación.** Se trata de técnicas precisas que permiten presentar mejor el caso, argumentar con mayor eficacia, estar preparado para las contingencias del juicio, responder a la otra parte y ser convincente ante los tribunales. Son reglas precisas, claras y hasta sencillas, pero que necesitan práctica.

## Para reflexionar:

“Básicamente, como una idea inicial que nos permita sumergirnos en el tema, podemos afirmar que la teoría del caso no es otra cosa que nuestra versión sobre lo sucedido, que sostendremos durante todo el proceso y que, de ser tenida por cierta, nos permitirá ganar el caso en una instancia previa o en juicio oral (ya sea obteniendo una condena –en el caso de la acusación- o una absolución –para el caso de la defensa-), o al menos, aproximarnos al resultado esperado. Claro que, dicho así, no pareciera agregar nada nuevo a la forma en que trabajan los litigantes en los sistemas mixtos o inquisitivos. Es más, me animaría a afirmar que quien se adentra a la lectura del tema desde estos párrafos, dirá que la teoría del caso -nuestra versión de los hechos-, está determinada en la acusación, especificada en el requerimiento de elevación a juicio -por parte de la acusación-, y en los dichos del imputado y en la oposición a la elevación a juicio -por parte de la defensa-. Ello es en parte cierto y en parte no. O mejor dicho, limitar la visión de la teoría del caso únicamente a una mera descripción de los hechos sostenidos en la acusación, por parte del órgano encargado de llevarla adelante (bregando que la descripción sea clara, precisa y circunstanciada, y que no se haya afectado el principio de congruencia), o a negar su comisión por parte de la defensa (en una suerte de defensa negativa, esto es, limitada a negar la acusación), resulta equivalente a sostener que basta la afirmación que el imputado cometió o no un hecho para darlo por cierto. Se trata de una afirmación carente de un horizonte de proyección o perspectiva del caso.”

*(Gonzalo Rúa: Planificación de un caso penal. Ed. Didot. Buenos Aires. 2022).*

## Problemas.

1. Trate de recordar situaciones o imaginarlas en las que los fiscales “han salido de pesca” en el juicio. ¿Cuál ha sido el resultado? ¿Asumieron riesgos? ¿Tuvieron suerte? ¿Cuáles son los problemas de trabajar de ese modo?
2. ¿Ha tenido oportunidades de aprender a litigar en profundidad? ¿Tiene como practicar con orientación ante cada caso? ¿Qué ideas tiene para proponer en este tema?



## 14. Desarrollo del juicio.

- El acusador, en el juicio oral y público, actúa según un guion previo (armado según su teoría del caso) y trata de no apartarse de él, salvo cuando la actividad de la contraparte lo obligue a responder o le plantee nuevos temas.
- El desarrollo del juicio jamás debe ser una actividad improvisada y el peor de los pecados del litigante es confiar en que su habilidad o talento le permitirá improvisar ante los jueces.
- La presentación de la acusación debe ser contundente, sin dudas, el acusador debe transmitir la convicción de que todo lo que dice es efectivamente verdadero como él sostiene.
- Un acusador dubitativo abre la puerta al fracaso, un litigante que no tiene convicción hace dudar al tribunal sobre la seriedad de su trabajo.
- El litigio es un trabajo profesional riguroso para el cual todo fiscal debe estar preparado.

### ⊖ Definiciones para recordar.

---

**Guión del juicio.** El buen litigante desarrolla un guión del juicio que le permite anticiparse ante cada momento de su desarrollo y poder ir evaluando si su caso avanza hacia el éxito o el fracaso.

**Acusador dubitativo.** Se trata del acusador que demuestra que no está convencido de su acusación o delega permanentemente las decisiones en lo que el “tribunal estime”, sin sostener con firmeza sus pretensiones.

**Enseñanza de la litigación.** En las última década y media se han desarrollado manuales y cursos de litigación que se encuentran disponibles para todo acusador que quiera convertir en un buen litigante en causas complejas.

## Para reflexionar:

“En cambio, subyace a ella la idea que el juicio es un ejercicio profundamente estratégico y que, en consecuencia, comportarse profesionalmente respecto de él consiste –en particular para los abogados, aunque esta visión también altera radicalmente la actuación de los jueces– en construir una teoría del caso adecuada y dominar la técnica para ejecutarla con efectividad. Esta visión del juicio y del trabajo que allí realizan abogados y jueces, es radicalmente distinta al modo en que la actual cultura jurídica percibe esta instancia. En efecto, nuestra actual cultura en torno al juicio se espanta con facilidad ante la idea de que el juicio sea algo “estratégico”: “la verdad no es estratégica –dirían nuestras ideas culturales– la verdad es la verdad, y los avances estratégicos no son sino un intento por distorsionarla... la verdad ‘verdadera’ lo único que requiere es ser revelada, tal cual ella es... así, completa y simplemente, sin estrategias de por medio...”. Esta idea tan presente en la cultura jurídica latinoamericana, sin embargo, no comprende qué quiere decir que el juicio sea un ejercicio estratégico. Desde luego, no quiere decir que haya que enseñarles a los abogados cómo distorsionar la realidad de manera de poder engañar a los jueces, ni que estos últimos tengan que ser siquiera mínimamente tolerantes con esta clase de artimañas. En cambio, la imagen del juicio como un ejercicio estratégico asume dos ideas, ambas distantes de nuestra actual visión acerca del proceso penal.”

*(Baytelman -Duce: “Litigación penal. Juicio oral y prueba”. Universidad Diego Portales, Chile. 2004).*

## Problemas.

1. ¿Cuáles son los principales problemas que tiene el juicio oral en Paraguay? ¿Y las audiencias preliminares? ¿Se litiga correctamente? Identifique los principales problemas y piense como se pueden remediar desde el Ministerio Público.
2. ¿Qué debe hacer si tiene dudas sobre acusar o no? ¿Cómo se puede superar esa duda?



## 15. Condena y Ejecución.

- Existe un problema que suele pasar desapercibido. Una vez obtenida una condena, lo que representa un éxito para los acusadores, normalmente la ejecución de esa sentencia, cuando se trata de delitos económicos, puede tener alguna complejidad porque incluye sanciones económicas, decomisos, y otras reparaciones.
- No existe muchas veces conciencia de que el trabajo no termina con la condena y la resolución de los recursos, sino que la ejecución de todas esas decisiones puede ser determinante para que la condena produzca impacto sobre los fenómenos criminales.
- En particular, la recuperación de activos, las inhabilitaciones, la ejecución de reparaciones, etc. puede ser determinante y mucho más importante que las condenas penales propiamente dichas.
- Por tal motivo no se puede subestimar el efecto de una adecuada ejecución de la sentencia, lo que implica en este tipo de casos, actividades complejas, cooperación internacional, coordinación con otras instituciones no judiciales y un seguimiento para el cual muchas veces el Ministerio Público no tiene una organización adecuada.
- El litigio continúa durante la ejecución de la sentencia.

### Definiciones para recordar.

---

**Ejecución de la sentencia.** Se trata de la etapa de trabajo en la que la pretensión del acusador, que ha sido admitida, debe cumplirse en la realidad. No sólo respecto de la privación de libertad (donde funcionan reglas de ejecución más automáticas) sino en todas las otras pretensiones que requieren una voluntad firme de ejecución por parte del acusador que debe seguir interesado en el caso.

**Vigilancia sobre las medidas cautelares.** Las medidas cautelares suelen ser impuestas por períodos determinadas y reclaman una vigilancia atenta para pedir su renovación. Por otra parte, la

mayoría de las medidas cautelares reclaman trabajos adicionales para que se cumplan efectivamente y no queden en letra muerta.

**Firmeza de la Sentencia.** Es el momento en que ella adquiere fuerza de cosa ya juzgada y puede ser ejecutada. De todos modos, la sentencia definitiva (que es la que surge del juicio oral) puede no estar firme pero ya produce efectos que es necesario vigilar y comunicar.

## Para reflexionar:

“El descuido en la ejecución de las sentencias es una práctica permanente de nuestros sistemas de justicias penal. Ello ocurre, lastimosamente, con mayor frecuencia en los casos complejos, vinculados a la criminalidad económica o a la corrupción. En esos casos, en los que ocasionalmente se logra condenas importantes, que implican sanciones administrativas, reparaciones, decomisos importantes de bienes, etc., se aplica el mismo criterio burocrático que en otros casos, donde los fiscales y jueces también se desentienden de la ejecución de sus sentencias, incluso los más altos tribunales o las Cortes Supremas. Ello produce un grave perjuicio, que se agrega a la falta de conocimiento que normalmente tiene la ciudadanía sobre lo que ha conseguido el Ministerio Público. No se entiende muy bien este descuido, cuando son pocos los casos en los que los fiscales pueden mostrar claramente a la sociedad que han realizado bien su trabajo”

*(Binder, Alberto: Contrainquisición II. Ad. Hoc. Buenos Aires, 2015).*

## Problemas.

1. ¿Qué problemas existen en la ejecución de la sentencia, en especial en las medidas que no son de encierro carcelario? ¿Cómo se pueden solucionar? ¿Cuál debe ser el papel de los fiscales? ¿Quién tiene que ocuparse ello?
2. ¿Qué medidas se pueden tomar con una sentencia definitiva que aún no está firme? ¿Qué impacto tiene sobre las medidas cautelares? ¿Cuál es la práctica actual?





## B. La Gestión del Caso

---

### 1. Noción de Gestión del caso.

- La función tradicional y principal de los fiscales es *preparar el caso*, esto es, buscar toda la información que les permitirá probar la verdad de las afirmaciones en juicio.
- Pero no se agota allí la vida de un caso, el conjunto de alternativas que lo rodea y que puede impactar de un modo muy fuerte en la preparación de la prueba o en su potencial impacto sobre los resultados merecen una preocupación tan importante como la preparación misma en sentido estricto.
- Le llamamos *gestión del caso* al manejo de todas las otras dimensiones de trabajo que influirán en el desarrollo del caso y que no se refieren estrictamente a la recolección de pruebas.
- El manejo de los tiempos, las relaciones con las víctimas, el impacto y la relación con los medios de prensa, el desarrollo de medidas cautelares o de recuperación de activos, el manejo de fondos decomisados, la protección de testigos, la cooperación internacional, la articulación con otras instituciones y otras dimensiones son muy influyentes en el éxito del caso.
- Debe existir una gestión muy consciente de la existencia de todas estas dimensiones y ese trabajo también debe ser planificado.
- En la gestión del caso adquiere mucha relevancia el manejo eficiente de todos los recursos auxiliares del Ministerio Público y de los profesionales que forman parte de los distintos programas de apoyo.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

#### **Dimensiones de la Gestión del caso.**

Se trata de todas las dimensiones que tiene un caso, además de la búsqueda de información que servirá de prueba. Ellas deben llevarse adelante con cuidado, porque pueden ser determinantes para la producción de resultados.

**Programas de apoyo.** Son los programas, procesos de trabajo y actividades

que desarrollan otros sectores de la Fiscalía que permiten integrar o sostener el trabajo del fiscal en la gestión del caso.

**Recursos auxiliares de la Fiscalía.** Se trata de recursos, generalmente externos, que le permiten a la Fiscalía gestionar el caso, tales como acuerdos con instituciones sociales o privadas, medios de comunicación, universidades, etc.

## Para reflexionar:

“Finalmente, el objetivo de toda política criminal es procurar la tutela de derechos de las víctimas. Víctimas individuales y víctimas colectivas, con todas las categorías que existen entre el individuo y la sociedad como un colectivo de personas y no como una abstracción. También los nuevos sistemas procesales penales han dado un salto importante en el reconocimiento de esta finalidad y de los derechos de las víctimas. Sin embargo, la práctica de los sistemas todavía está muy atrasada en este campo y la vieja idea de que la víctima era un sujeto que debía ser desplazado para “racionalizar” el ejercicio del poder penal sigue teniendo fuerza, por más que uno muestre con creces que el modo de ejercicio funcional de los propios funcionarios dista de ser racional y que la introducción de los intereses concretos de las víctimas produce en muchos casos un desplazamiento sano de los intereses burocráticos. La mayor distancia en el reconocimiento de los derechos de las víctimas se observa en la práctica de los fiscales, pero también en los modelos de organización del Ministerio Público, en las estrategias de los casos y en la poca capacidad de diálogo entre querellantes públicos y privados, quienes no sólo se observan como enemigos, sino que suelen actuar como tales durante el desarrollo del proceso con grave perjuicio para la tutela de los intereses que unos y otros dicen proteger.”

*(Binder, Alberto: Evolución del Ministerio Público como Actor de política criminal. UNL. 2022.*

## Problemas.

1. ¿Están dadas las condiciones para poder integrar una buena preparación con una buena gestión del caso? Identifique los principales obstáculos.
2. ¿Existe claridad sobre todos los recursos con que cuentan los Fiscales? Haga un listado de todo lo que se encuentra a su alcance.



## 2. Manejo de tiempos.

- Toda la actividad procesal se desarrolla durante plazos más o menos estrictos.
- La gestión del tiempo es algo fundamental, pero no sólo para que los casos no fracasen por la prescripción o la extinción de la acción sino porque hay también un sentido político criminal en el desarrollo del tiempo, que se vincula con las expectativas sociales y los intereses victimizados.
- Lo que no se puede hacer es *no tener control del tiempo*.
- Por eso, no bien se inicia un caso, se debe marcar una escala de los tiempos admisibles, no por los plazos procesales solamente, sino por el tiempo de maduración del caso.
- El responsable del caso debe elaborar una tabla de los tiempos del caso, no sólo de los plazos, para poder desarrollar un trabajo organizado y planificado y dar las indicaciones claras a todos los que trabajan en él.
- *Un sistema de alertas para cada caso es esencial para la adecuada gestión del caso y los métodos de supervisión deben ser internos al propio Ministerio Público.*
- La prescripción del caso, o la caducidad de la acción penal, *jamás debe sorprender a los fiscales y siempre deben tener una política anticipada de gestión del tiempo de los casos.*
- Que un caso prescriba o se venzan los tiempos procesales es en la inmensa mayoría de los casos, un gran fracaso del Ministerio Público Fiscal.

### Definiciones para recordar.

---

**Tabla de tiempos.** Es un recurso visual que nos permite planificar los tiempos y vincularlos a las distintas actividades. Existen programas de apoyo informático para ello, incluso en el software más elemental que nos permite organizar las tareas.

**Alertas.** Indicadores visuales o de otro tipo que nos llaman la atención sobre la pronta ocurrencia de un evento que nos reclamará atención. Nos permiten evitar contingencias o prepararnos para ellas.

## Para reflexionar:

“Ya no es posible seguir “volando sin instrumentos”, por instinto, basándose en la experiencia. Es indispensable que el profesional adquiera “instrumentos de tiempo” para obtener los resultados de sus planes. Las siguientes son algunas normas para mejorar: 1. Identifique los factores que le roban tiempo; 2. Respétense los programas diarios de tiempo; 3. Implante usted prioridades y delegue lo que no tenga mucha importancia. (...) Pero hay que ejercer un control cada vez mayor sobre el tiempo adquiriendo cada vez mayor pericia en determinar precisamente los resultados por conquistar dentro de un cierto tiempo. Se llega así a apreciar la importancia de los rendimientos diarios como aportaciones a los programas más amplios e importantes”

*(Paul Mali: La administración por objetivos. Diana. México, 1979).*

## Problemas.

1. ¿Quién controla el uso del tiempo? ¿Quién debería hacerlo? Trate de desarrollar un método para hacerlo.
2. ¿Hoy existen alertas formales? ¿Cuáles serían las incidencias respecto de las cuales le gustaría que exista un sistema formal de alertas?



### 3. Relaciones con las víctimas.

- Una de las dimensiones centrales de la gestión del caso es la relación con las víctimas.
- Es un error creer que en los casos de corrupción o de criminalidad económica no existen víctimas o ellas son sólo víctimas indeterminadas, como la sociedad en general, etc.
- Existen distintos niveles de víctimas y, aun en los casos de víctimas colectivas, siempre existen voces de esas víctimas que se expresan de distinta manera o quieren participar del desarrollo de la causa.
- Una adecuada gestión del caso no puede desentenderse de las necesidades de participación o de expresión que tienen esos sectores y las obligaciones de información y asistencia deben ser tomados como una de las actividades centrales de todo plan de gestión del caso.
- La existencia de programas de atención de víctimas ya suele existir en las organizaciones de fiscales, pero aún no se encuentran suficientemente integrados al desarrollo de los casos concretos y existe una actividad en paralelo -no siempre coordinada- entre estos dos sectores de una misma Fiscalía.
- Todo caso debe tener una estrategia de relacionamiento con las víctimas, pensado para las particularidades de ese caso.

#### Definiciones para recordar.

---

**Niveles de víctima.** En el proceso penal no se usa un solo concepto de víctima. Existen víctimas individuales, grupales, familiares, comunitarias, colectivas, sociales y hasta la humanidad es considerada en ciertos casos como víctimas. Siempre existen víctimas porque siempre hay un interés individual o social dañado.

**Derechos de las víctimas.** Los distintos tipos de víctimas tienen derechos diferenciados, pero siempre giran alrededor de la idea brindar información, proporcionar asistencia para la tutela efectiva y proporcionar protección para que no sea re victimizada por el proceso o por los autores durante el proceso.

**Integración de la víctima al caso.** Es función de los fiscales integrar los intereses de todos los niveles de víctimas en la gestión del caso. Siempre existen distintos niveles de víctima, así que en el proceso penal hay una cierta lógica de litisconsorcio, aunque sea informal.

## Para reflexionar:

“Si la primera generación de problemas tiene que ver con la aparición del Ministerio Público en el escenario institucional, la segunda con el desarrollo de una organización que logra despegarse del arcaísmo propio de los modelos judiciales y asume nuevas funciones, esta tercera etapa nos vuelve a poner a un ministerio público que no abandona sus desarrollos anteriores, pero se enfrenta de un modo nuevo con el problema de la criminalidad, no bajo las abstracciones propias del pensamiento jurídico, sino tal como él se presenta en el decurso de la vida social.

Podrá en los próximos años convertirse el Ministerio Público fiscal convertirse en un actor relevante de un nuevo tipo de política criminal, alejada de las rutinas y de la persecución penal de casos tradicionales. Los últimos años nos han mostrado a fiscales enfrentando a sectores que tradicionalmente no habían sido alcanzados por la persecución penal, en casos de criminalidad económica, lavado, contrabando o corrupción. También estamos asistiendo a represalias de algunos sectores de los poderes fácticos o sus aliados políticos para intentar domesticar estos intentos y volver a empujar a los fiscales a las tareas tradicionales de la justicia penal. Se trata de una trama abierta, de una pelea que todavía no tiene resultados claros y, es muy probable que no los tenga en un futuro cercano; al fin de cuentas la justicia penal, como ya lo hemos dicho, es un nuevo espacio político donde los intereses sociales se entrecruzan en múltiples nuevas interacciones y apelan a nuevas estrategias antes desconocidas en la dinámica de la justicia penal.”

*(Binder, Alberto: Evolución del Ministerio Público como Actor de política criminal. UNL. 2022.*

## Problemas.

1. ¿Existe claridad sobre quienes son las víctimas en los casos de criminalidad económica o corrupción? ¿Identifique los tipos de víctimas comunitarias y colectivas?
2. ¿Cómo se puede integrar a las víctimas comunitarias o colectivas al desarrollo de un caso?



## 4. Relaciones con la prensa.

- Nadie puede discutir la influencia de los medios de prensa en los casos de criminalidad económica y corrupción.
- Ciertamente no se trata de ceder a las presiones de los medios de comunicación, o de cumplir con los requerimientos de la prensa sin análisis.
- *Todo caso, sin embargo, debe tener un plan de relacionamiento con la prensa, que establezca las pautas que debe seguir el fiscal.*
- Por ejemplo, si dará conferencias de prensa preestablecidas, si hablará directamente o lo hará el departamento de prensa. O que canalizará la información sólo a través de canales oficiales.
- Pueden existir diversas estrategias posibles; lo que no debe existir es una política de *quedar a merced de los medios de prensa, sin tener ningún plan.*
- Generalmente las Fiscalías tienen oficinas de prensa que deben preocuparse por ayudar a los fiscales a llevar adelante esta relación, que siempre es problemática, pero que puede convertirse en una buena herramienta, tanto para resolver los problemas de legitimidad, como también para movilizar recursos sociales de apoyo.
- Ello implica generar cambios de práctica en las oficinas de prensa que muchas veces no trabajan directamente con los fiscales en la planificación del modo de relacionar con los medios de comunicación en cada caso en particular.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

#### **Influencia de los medios de prensa.**

La influencia de los medios de comunicación en el desarrollo de los casos es innegable. Por ello debe existir siempre una estrategia que nos permita incorporar el papel de esos medios en las estrategias de litigio.

#### **Plan de comunicación y prensa.**

Cada caso debe tener un plan de comunicación social, en especial dirigido a las víctimas colectivas y una estrategia de prensa para poder responder o integrar a todos los medios de comunicación. Los fiscales necesitan apoyo profesional para hacer el plan de comunicación del caso.

**Directivas de Prensa.** Son protocolos o instrucciones que normalmente aprueban los directivos de la Fiscalías, para orientar las relaciones entre los fiscales y los medios de comunicación, en especial los masivos.

## Para reflexionar:

“Al respecto, nos parece que hay tres elementos adosados al sistema acusatorio que tienen el poder de producir este cambio: en primer lugar, la publicidad de los procedimientos, especialmente del juicio oral. La apertura de los tribunales a la ciudadanía (y a la prensa) suele producir un fenómeno que supera la mera publicidad: los procesos judiciales – especialmente los juicios penales– capturan la atención de la comunidad, catalizan la discusión social, moral y política, se convierten en una vía de comunicación entre el Estado y los ciudadanos a través de la cual se afirman valores, se instalan simbologías, y se envían y reciben mensajes mutuos. En una frase, la publicidad de los procedimientos judiciales instala la vida de los tribunales dentro de la convivencia social. Una vez allí, los abogados y jueces se encuentran con que su trabajo pasa a estar bajo el escrutinio público, en todos los niveles: las discusiones tienen lugar en salas con otros abogados y fiscales esperando su propio turno, ante miembros de la comunidad que están esperando la audiencia de algún familiar detenido el día anterior (por ejemplo, en una sala ante un juez de garantía en donde se realizan controles de detención o se formalizan investigaciones), en ocasiones con prensa presente si algún caso importante está en la agenda; los abogados tendrán que argumentar – y los jueces tendrán que tomar decisiones y justificarlas– instantáneamente y en público, en un contexto en que toda la comunidad estará al tanto de –y dispuesta a– discutir los pormenores de un caso que convoque su atención. Este contexto, como salta a la vista, ofrece bastante menos misericordia para con la falta de preparación de jueces y abogados: todo ocurre vertiginosamente y no hay demasiado espacio para aquellos que no sepan exactamente qué hacer y cómo hacerlo con efectividad.”

(Baytelman -Duce: “Litigación penal. Juicio oral y prueba”. Universidad Diego Portales, Chile. 2004).

## Problemas.

1. ¿Es posible hacer acuerdos con los medios de prensa? ¿Existe experiencia sobre ello en el Ministerio Público? ¿Quién debe hacerlo?
2. ¿Se hacen planes para cada caso? Trate de armar un plan concreto para un caso e identifique los auxilios que necesitaría.



## 5. 5. Articulación con otras medidas.

- Ya hemos visto que la preparación del caso se debe hacer en el contexto de la planificación estratégica de la persecución penal: ello implica darle al caso concreto un *horizonte político criminal en el que adquiere sentido y características especiales*.
- Una de ellas es que el caso se debe articular con medidas preventivas o disuasivas que muestren que existe una preocupación sobre los fenómenos criminales.
- Por ejemplo, si el lavado de dinero se realizó operando en casas de cambio o financieras ilegales, forma parte de la gestión del caso que esas entidades sean clausuradas, por más que ello no le corresponda finalmente a la Fiscalía sino a la Policía o a las autoridades bancarias.
- No ocurre en todos los casos, pero en muchos existen medidas de esa índole que deben acompañar a los casos, porque en caso contrario la población observa que se pretende castigar una actividad, pero mientras tanto ello ocurre los actores de la actividad ilícita siguen operando y ello causa desaliento o desorientación social y le quita credibilidad al caso mismo.
- El fiscal no debe quedar encerrado en una mirada estrecha sobre el caso, sino que siempre debe enfrentarse a las modalidades del fenómeno criminal.

### Definiciones para recordar.

---

**Múltiple articulación de medidas.** Durante todas las etapas del proceso se debe tener en cuenta que se debe coordinar y articular acciones con otras instituciones (preventivas o disuasivas) para que no se produzca una continuidad de las actividades delictivas durante el desarrollo del caso. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando se continúa con la operación ilegal de un negocio, aún con los principales autores en la cárcel.

**Seguimiento de las medidas preventivas y disuasivas.** Dado que las medidas preventivas o disuasivas las llevan adelante otras instituciones distintas al Ministerio Público, es necesario realizar un proceso de trabajo específico para coordinar y supervisar que ellas se cumplan.

## Para reflexionar:

“Para planificar las múltiples acciones es necesario tener claro los instrumentos con los que se cuenta. Es decir, se debe contar con un preciso inventario de los instrumentos disponibles. Claro está la palabra inventario es sólo una aproximación ya que los instrumentos de la Política Criminal no se encuentran acumulados como “stock” en un depósito, sino que se trata antes de que nada de organizaciones y objetos culturales. (...) En general se debe tener en cuenta que la Política Criminal está siempre actuando al lado y luego de la actuación de otras políticas de gestión de la conflictividad (múltiple articulación) y, por lo tanto, sus movimientos, sus planes, influyen en el funcionamiento de las otras políticas. Por ejemplo, si se ha definido que estratégicamente carece de sentido para lograr el objetivo de controlar tales agresiones, intervenir con Política Criminal, es decir, con violencia, en las infracciones cometidas en esa área por niños menores de tantos años, eso no significa que otras políticas no se deban mover, conociendo la “posición” de la estrategia político criminal. En otro sentido ocurre lo mismo con las organizaciones, por ejemplo, la persecución penal nunca es una tarea puramente estatal, ya que involucra en distintos niveles a ciudadanos que colaboran con ella o que asumen la persecución penal. Conocer cuál es la “posición” de la policía o del Ministerio Público en cierta área de intervención es determinante para que esos recursos hagan también sus planes y definan sus acciones. Sin estrategia no sólo se desorientan y vuelven ineficientes los instrumentos propios, sino que también la influencia negativa se extiende hacia otras organizaciones o instrumentos que participan de un modo accidental en la Política Criminal. Esto es determinante para lo que se denomina “persecución penal comunitaria” que implica una forma de “estrategia colectiva” es decir la que busca promover la cooperación entre organizaciones o actores sociales comunitarios.”

*(Binder, Alberto: “Análisis Político Criminal. Astrea. Bueno Aires.*

## Problemas.

1. ¿Cómo es hoy el seguimiento de las medidas cautelares? ¿Quién lo realiza? ¿Es efectivo? ¿Cuál es la jurisprudencia de los tribunales al respecto?
2. Tome un caso de lavado de dinero y trate de identificar las medidas preventivas y disuasivas que deben acompañar el caso. ¿Se utiliza el concepto de riesgo para este trabajo?



## 6. Manejo de fondos decomisados.

- La recuperación de activos o el decomiso de los bienes utilizados forma parte de las baterías centrales de la preparación del caso, pero ello también ingresa al concepto de gestión del caso.
- No es inusual que se realicen esas incautaciones, pero luego lo que se hace con esos bienes ingresa a una zona de penumbra donde ya nadie sabe que se hace con ellos o directamente tienen una administración poco transparente o no ayudan a continuar con las investigaciones.
- Procurar que esa administración sea transparente o se utilicen técnicas de entrega social es importante para dotar de legitimidad al caso y demostrar que forma parte de una política criminal que es tomada en serio por toda la institución.
- Una de las dimensiones de la compensación a las víctimas colectivas se manifiesta en el destino de estos bienes decomisados, que se debe realizar con la suficiente publicidad como para que la sociedad tome conciencia del éxito del trabajo de los fiscales.

### Definiciones para recordar

---

**Uso de los bienes decomisados.** Los bienes recuperados por decomiso pueden ser utilizados para el fortalecimiento de la persecución penal. Pero no suele existir una política clara al respecto. Debe procurarse que no se destinen a cuestiones generales sino vinculados a la persecución penal de los mercados ilegales de donde ellos provinieron.

**Entrega social.** Como una estrategia o método de gestión de los casos se llama “entrega social” de los bienes decomisados cuando ellos son afectados al uso de servicios o bienes públicos de tal manera que aumenta la compensación a las víctimas colectivas y se intensifica la comprensión de la eficacia del trabajo de los fiscales.

**Valor de la publicidad del destino de esos bienes.** En todo caso lo que se haga con los bienes decomisados debe ser transparente (por una cuestión de control y confianza) pero también debe ser público para que cumpla la función social de compensación de los daños colectivos.

## Para reflexionar:

“Una persecución penal estratégica en este tipo de casos implica, entre otras cuestiones, incidir en las estructuras económicas de quienes cometen estos delitos, sean organizaciones criminales propiamente dichas o empresas constituidas legalmente. Esto se traduce en privarlas de las ganancias ilícitas que generan, para desabastecerlas de los flujos económicos que permiten su reproducción, es decir, actuar sobre sus activos. En los procesos de recuperación de activos resulta factible encontrar diferentes propósitos, aquí nos interesa destacar tres de ellos que, a nuestro entender, resultan ser los más importantes para la temática que abordamos. El primero, es el fin preventivo. Ello porque se entiende que el decomiso del producto del delito resulta efectivo tanto para reducir el incentivo que implica la obtención de ganancias mediante la comisión de delitos graves como para evitar que estas sean reinvertidas. Por otro lado, el R. de A. resulta ser clave para la desarticulación de los mercados ilícitos y redes de intercambio de información e influencias que generan la delincuencia económica organizada. Sin embargo, cabe aclarar que su utilidad no se agota allí, en los llamados delitos “complejos.”

*(Lobos- Crimele:Guía Teórica para el recupero de activos. Inecip/Cipce. 2022).*

## Problemas.

1. ¿Es eficaz hoy la recuperación de activos como instrumento de política criminal? ¿Es significativa el volumen de activos recuperados? Trate de explicar las razones.
2. ¿Es útil el uso de los bienes decomisados? ¿Impactan en la mejora de su trabajo o en la persecución penal del Ministerio Público? ¿Es transparente su uso? ¿Cómo se puede mejorar esa situación, si ella no es buena?



## 7. La actualización de medidas cautelares.

- Todos los casos de corrupción y de criminalidad económica tienen una fuerte actividad de medidas cautelares que buscan el decomiso, la incautación, la recuperación de activos, el congelamiento de cuentas o fondos en el exterior.
- Hoy sabemos que forma parte central del litigio especializado el desarrollo de medidas cautelares amplias, que muchas veces requieren cooperación internacional.
- La correcta preparación de esas medidas cautelares forma parte de la preparación del caso y otras tantas condiciones centrales del éxito.
- Pero muchas veces ocurre que, una vez obtenidas esas decisiones judiciales cautelares, no se les da seguimiento, se las deja vencer, no se las ejecuta, etc.
- Forma parte de la adecuada gestión de los casos el riguroso seguimiento de la efectividad de esas medidas o el mantenimiento de su vigencia.
- Para ello es necesario que existan otros segmentos de la organización que se ocupen de ello, en coordinación con los fiscales encargados de preparar el caso.
- No se puede pensar que ello es tarea de los jueces, porque el seguimiento forma parte del trabajo eficaz de los fiscales o de la Fiscalía en su conjunto.

### Definiciones para recordar.

---

**Congelamiento de cuentas.** El congelamiento de fondos, cuentas o activos es normalmente una medida de urgencia que evita el ocultamiento de esos bienes y permite la actuación de los mecanismos de recuperación y decomiso.

**Unidades de recuperación de activos.** Se suele denominar así a las oficinas o dependencias de las Fiscalías cuyo trabajo consiste en la localización de bienes recuperables, en la ejecución de acciones de recuperación y en el control sobre su entrega y uso para los fines que la ley dispone.

## Para reflexionar:

“La etapa cautelar del recupero de activos suele tener un impacto limitado debido a que, entre otras cosas: a) no se realizan investigaciones patrimoniales que permitan llegar a la instancia cautelar con bienes identificados, b) en general, las medidas precautorias se adoptan con imputaciones formales, lo que en ocasiones resulta ser demasiado tarde, “permitiendo que los imputados, ya anoticiados de que enfrentan una persecución penal, se desprendan de los activos o los oculten utilizando testaferros, sociedades pantalla, etcétera”, y c) se ordenan medidas genéricas sin identificar activos, motivo por el cual se presentan casos que llegan a juicio sin haber asegurado ningún bien en concreto. El cómo se deben encarar este tipo de investigaciones en el ámbito nacional e internacional excede la temática de este artículo. Sin embargo, me interesa señalar que desde un punto de vista práctico, estas pesquisas “se orientan al nivel de vida del investigado y sus afines, enfocándose en el poder económico que detentan (en particular, sus ahorros, los consumos de bienes y servicios y el tenor general de vida) de modo de acercarnos a la disponibilidad del poder adquisitivo de sus bienes y el mantenimiento de los mismos” Como resultado de estas investigaciones patrimoniales, podemos obtener titularidades sobre diferentes tipos de activos como acciones de una Sociedad Anónima, paquete accionario de otras sociedades, derechos de adjudicación de un inmueble –por ejemplo, un departamento en un fideicomiso-, lingotes de oro, dinero -pesos, dólares, etc.-, obras de arte, automotores, inmuebles -departamentos, campos, casas, baldíos, fábricas, locales comerciales, etc.-, títulos valores, cuentas bancarias, cajas de seguridad en un banco, embarcaciones, etc. La forma de cautela de esta variedad de activos no es (o al menos no debería ser) la misma.

*(Trinidad Lobos: ¿Cómo planificar estratégicamente medidas cautelares con fines de recupero de activos? Inecip/Cipce. 2021).*

## Problemas.

1. ¿Es fácil identificar bienes en el exterior y congelarlos? ¿Se hace un uso eficaz de esta medida? Explique la situación y las medidas necesarias para volverla más eficiente.
2. ¿Cómo se actualizan las medidas cautelares a medida que avanza el caso? ¿Quién se ocupa de ello? ¿Es eficiente el método que se utiliza? ¿Cómo lo mejoraría?



## 8. Protección de testigos.

- Muchos casos de corrupción o de criminalidad económica implican enfrentar a factores de poder muy fuertes, a organizaciones criminales con ramificaciones extensas o protección policial o política.
- Quienes brinden información, muchas veces cercanos a esos actores criminales, pueden correr riesgos que vuelvan muy costosa su colaboración.
- Por eso hoy se entiende que toda Fiscalía ocupada de estos temas debe tener un programa de protección de testigos. Paraguay cuenta con el Programa de Protección y Acompañamiento a Testigos y Víctimas en procesos penales, mediante la Ley N° 4083/2011 y por Resolución de la Fiscalía General del Estado del Paraguay N° 2869/2012.
- Estos programas actúan en muchos niveles: de la protección intensa hasta medidas de seguridad más simples pero efectivas.
- No es inusual que los fiscales tomen primeras declaraciones a testigos y luego se desentiendan de ellos por mucho tiempo.
- Ello no sólo conspira contra la buena preparación del caso, sino que transfiere riesgos a las personas, que, en el mediano plazo, disminuyen la voluntad de cooperar con las investigaciones o los casos.
- Los testigos e informantes son recursos invaluable para la preparación del caso y la Fiscalía debe ocuparse de ellos con seriedad.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Protección de testigos.** Quienes brindan información sobre casos complejos, en los que pueden estar involucradas organizaciones criminales peligrosas, ponen en riesgo sus vidas o sus bienes y por ello se entiende que no sólo tienen derecho, sino que debe ser una preocupación de los fiscales procurar una protección efectiva y no superficial que anule o disminuya esos riesgos.

**Niveles de protección de testigos.** Todos los programas de protección de testigos tienen distintos niveles de protección que se deben utilizar con precisión y profesionalismo, para evitar costos elevados o acciones meramente declarativas. Independientemente de que el programa lo dirija o no el Ministerio Público, la institución siempre debe tener un protocolo y un programa al respecto.

**Informantes.** Especial cuidado se debe tener de los informantes, existe o no una legislación especial de arrepentidos, porque las herramientas ordinarias de la legislación procesal (oportunidad, suspensión condicional del proceso, procedimientos abreviados,

etc.) permiten un tratamiento importante del informante interno de una organización. Lo mismo para el testigo que se encuentra muy cercano a las operaciones de la organización criminal, aunque no tenga ninguna responsabilidad penal.

### Para reflexionar:

“Para que un testigo pueda acogerse al programa de protección el caso en cuestión debe ser sumamente importante, el testimonio del testigo ha de ser decisivo para que se pueda llevar a cabo con éxito el proceso y no debe haber ningún modo alternativo de garantizar la seguridad física del testigo. También existen otras condiciones, como el perfil psicológico del testigo y su capacidad de respetar las normas y restricciones impuestas por el programa. Con los años, se han ampliado las personas que pueden acogerse al Programa de Protección, dando cabida además de los testigos de delitos de tipo mafioso a testigos de otros tipos de delincuencia organizada, como la perpetrada por los cárteles de la droga, las estructuras terroristas, las bandas de prisiones y las bandas callejeras violentas

*(Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2008.).*

### Problemas.

1. ¿Existen recursos suficientes y eficaces para proteger a un testigo? ¿Cuál es la práctica institucional en ese campo? ¿Quién se encarga? ¿Quién promete protección? ¿Se cumplen las promesas?
2. ¿Cuál es la política respecto del uso de informantes, con la legislación actual? ¿Existen reglas que deban seguir los fiscales? ¿Están escritas? ¿Cómo las mejoraría?



## 9. Relaciones con el exterior.

- Hoy forma parte central de la eficacia de la Fiscalía contar con una adecuada capacidad de cooperar con organismos del exterior, tanto internacionales, como binacionales o regionales.
- Ello reclama la existencia de segmentos especializados dentro de la organización que mantienen activos estas relaciones y constituyen un relacionamiento de confianza que luego permite activar más rápidamente los mecanismos institucionales de cooperación.
- En la gestión del caso no se puede descuidar esta dimensión, por más que el desarrollo permanente de estas relaciones debe estar en una oficina especializada de la Fiscalía que tenga una práctica de trabajo concreto con cada fiscal encargado de un caso.
- Tampoco se puede dejar que sean otros organismos externos a la Fiscalía, sin que exista una gestión constante por parte de los Fiscales, porque se puede frustrar o disminuir las condiciones de éxito del caso que necesita apoyo de estas redes internacionales.
- No es un problema de las relaciones exteriores, sino un trabajo estrechamente vinculado a cada caso.

### Definiciones para recordar.

---

**Cooperación judicial internacional.** La legislación y los acuerdos entre los países han logrado que hoy existe una profusa y rápida cooperación judicial internacional, tanto en la producción de prueba, como en las detenciones o extradiciones. La Fiscalía debe contar con áreas especializadas por el mejor aprovechamiento de esos recursos.

**Redes de trabajo internacional.** Independientemente de las reglas formales y legales de cooperación, hoy se ha desarrollado un recurso importante alrededor de redes de colaboración entre fiscales y agencias de muchos países que permiten un uso más eficiente y rápido de las relaciones formales de cooperación.

## Para reflexionar:

“Se ha convertido en un tópico de las reuniones internacionales destacar la urgente necesidad de la cooperación internacional y las grandes posibilidades que ello ofrece para todos los países. No es mi intención negar ni la urgencia ni las posibilidades. Creo que la urgencia es aún mayor y las posibilidades son inmensas, en especial para los países con menores recursos. Sin embargo, también se percibe una tendencia a ubicar a la visión de la cooperación en una especie de discurso moral, que “muestra” todo lo que hay disponible y “proclama” la conveniencia de utilizarlo, pero no se hace cargo de las dificultades, obstáculos y deficiencias que también existen y cuya superación será lo que permita hablar de verdadera cooperación internacional. Busco, pues, señalar diez problemas concretos que hoy demoran o anulan esa cooperación con la intención de convertir el “discurso de la cooperación” en una verdadera “política de cooperación”. Política que –como ocurre con todas las políticas eficaces– suele ser menos glamorosa y clara que las alegaciones, las intenciones o los puros deseos. Ojalá podamos convertir estos obstáculos en la base de un programa de construcción de redes de cooperación mucho más eficaces.”

*(Binder, Alberto: Cooperación internacional en materia penal. Contrainquisición I. Ad. Hoc. 2013.*

## Problemas.

1. ¿Es fácil obtener cooperación del exterior? ¿Conoce todos los convenios existentes? ¿Quién se ocupa de darle auxilio y asesoramiento?
2. ¿Son fluidas las relaciones con el Poder Ejecutivo sobre este tema? ¿Y con los tribunales? Describa las principales dificultades y como se pueden remediar.





# **III. El control del trabajo planificado**





## A. Supervisión y Monitoreo.

---

### 1. Ajustes.

- Ningún plan, por más que haya sido hecho con el mayor cuidado, puede prever todas las circunstancias o evitar que se cometan errores.
- Por lo tanto, aparecen dos necesidades indisolubles al proceso de planificación: por un lado, *la necesidad de adaptar las decisiones a situaciones no previstas* o que fueron previstas bajo otras condiciones; por otro lado, detectar errores y tomar decisiones que puedan corregirlos o reparar las consecuencias de ellos.
- Finalmente debemos realizar un análisis en algún momento que nos indique si hemos tomado las decisiones correctas en sentido general, si hemos evaluado bien las situaciones, si hemos seleccionado los medios adecuados, si la organización ha comprendido el rumbo, etc.
- Al trabajo de *adaptación y corrección sobre la marcha del plan*, lo denominamos **monitoreo**.
- Al análisis más profundo de la corrección, eficiencia y eficacia del plan, la llamamos **evaluación**.
- Todo plan debe tener un sistema de monitoreo y supervisión y un momento de evaluación: son tareas distintas y ninguna de ellas puede ser reemplazada por la otra. Más bien deben estar integrados de tal manera que el monitoreo tiene siempre un horizonte en la evaluación y ella, a su vez, no puede ser sorpresiva o intempestiva, sino que es la continuación del proceso de monitoreo y supervisión.
- Debemos tener claridad sobre quiénes son los responsables del monitoreo y de la evaluación.

### ☞ Definiciones para recordar.

---

**Monitoreo.** Es la actividad que permite controlar de un modo permanente el cumplimiento de las pautas del plan de acción, a través de distintas técnicas de supervisión.

**Evaluación.** Es la actividad que permite analizar si se han cumplido con los objetivos y resultados planificados, explicar las razones del éxito o el incumplimiento y proponer recomendaciones para la planificación futura.

**Técnicas de evaluación.** Existen muchas técnicas de evaluación tanto cuantitativas como cualitativas y ellas forman un cuerpo de trabajo particular dentro del Análisis de políticas públicas. También existen muchas experiencias so-

bre evaluación de la gestión pública que deben ser aprovechadas. El trabajo de evaluación debe ser realizado por profesionales competentes, por más que se utilicen técnicas participativas para que no sea un trabajo ajeno a la institución.

### Para reflexionar:

“A las personas les puede desagradar los controles por muchos motivos. Pueden tener un gran odio por los controles, o pueden temer que, a través de los controles se descubran trabajos deficientes. Algunas personas con récords de trabajo sobresalientes sientan que los sistemas de reportes, o la revisión de sus actividades, tengan complicaciones dictatoriales que son siempre desagradables. (...) Las objeciones principales que se oponen a los controles por personas competentes y productivas, consisten en que las normas son frecuentemente arbitrarias o inadecuadas, en que el sistema es aplicado en forma injusta o inconsistente por determinados supervisores. (...) En realidad, los controles pueden llegar a convertirse en metas por sí mismos y así anular el propósito para el cual fueron originalmente proyectados. Los trabajadores incompetentes pueden quejarse de la falta de claridad en los objetivos, y pueden sentirlos injustos, pero sus reacciones pueden estar llenas de miedo, al aparecer su incapacidad en la inspección.”

*(John Hutchinson. Organizaciones. Teoría y Conceptos clásicos. Cecsca. México. 1973).*

### Problemas.

1. ¿Existe la práctica de realizar evaluaciones? ¿Cómo se sabe si se actúa correctamente? ¿Están disponibles las evaluaciones realizadas? ¿Se publican?
2. ¿Es posible realizar una evaluación sin monitoreo previa? ¿Cuál sería el caso? ¿Se ha hecho? ¿Con qué resultados?



## 2. Monitoreo.

- El monitoreo implica actividades de evaluación, pero de un modo diferente a la evaluación general del cumplimiento de objetivos.
- Se trata, en el monitoreo, de evaluaciones más precisas y de corto plazo, tanto del rumbo de los casos, como de la eficiencia de métodos de trabajo.
- Para poder cumplir con esas tareas se necesita construir un sistema de información acorde, en especial, sistemas de alertas o hitos que permitan generar reuniones de evaluación con capacidad de torcer el rumbo o modificar acciones.
- Los órganos de conducción o coordinación de la Fiscalía deben contar con métodos que permitan este tipo de supervisión y se deben generar *prácticas de anticipación*.
- Puede ocurrir, por ejemplo, que una determinada estrategia del caso o una línea de investigación se enfrente rápidamente a problemas de prescripción o caducidad de la acción.
- En estos casos, la Fiscalía no puede ser sorprendida por esas contingencias: debe tener la suficiente capacidad de anticipación y de corrección del rumbo.
- Puede ocurrir que un determinado fenómeno criminal haya mutado rápidamente y se deba cambiar las condiciones de impacto del caso.
- Nada de esto se puede lograr sin técnicas de monitoreo.
- Sin ellas el plan queda a ciegas, puede navegar sin rumbo y alejarse de un modo imperceptible del logro de los objetivos.

### Definiciones para recordar.

---

**Tablero de control.** El tablero de control es una herramienta -normalmente con apoyo informático- que nos permite reunir en una misma presentación o pantalla un conjunto de indicadores simples, vinculados al monitoreo o seguimiento de la actividad de la organización, para poder tomar decisiones rápidas de ajuste y evitar el desajuste o desviación del plan.

**Ajustes.** Decisiones que nos permiten adaptar el plan de acción a contingencias, obstáculos no previstos, resistencias, cambios en el contexto, etc., y de esa manera permitir que toda la organización reoriente sus operaciones a la nueva forma de lograr eficiencia en la consecución de los objetivos.

## Para reflexionar:

“Las mediciones de performance han sido históricamente una buena ayuda para los directivos a efectos de 1) conocer o diagnosticar un estado de situación para no llevarse sorpresas, y 2) comunicar y alinear la organización a los objetivos globales. Ambos, como hemos visto, son los objetivos básicos de un buen sistema de control. (...) El Tablero de control nació como herramienta gerencial con el objetivo básico de poder diagnosticar una situación y de efectuar un monitoreo permanente. Es una metodología para organizar la información y crear valor a través de ella”

*(Alberto M Ballvé: El Tablero de Control. Emecé. Buenos Aires, 2008).*

## Problemas.

1. ¿Quién supervisa la labor de los fiscales? ¿Con cuales métodos? ¿Se conocen los resultados? ¿Cómo influye ello en la carrera o en la motivación?
2. ¿Existe alguna forma de supervisar el funcionamiento de todas las áreas de la Fiscalía que influyen en desarrollo del trabajo de los fiscales? ¿Quién lo hace? ¿Cómo se puede mejorar ese proceso?



### 3. Evaluación.

- La evaluación se caracteriza por ser un proceso más complejo, que se realiza al fin de un período de tiempo o un ciclo de trabajo más largo y que debe servir para corregir la planificación o comenzar un nuevo ciclo.
- Tal como hemos visto, podemos evaluar productos, resultados o métodos de trabajo.
- Los productos pueden ser buenos o malos en sí mismo o según produzcan mayor o menor impacto sobre la realidad.
- La evaluación del impacto es lo más difícil, porque no siempre depende de la calidad de los productos sino de un conjunto de factores sociales, contextuales y de otras instituciones que pueden aumentar o disminuir la capacidad de influencia de los productos.
- La evaluación de métodos nos permite medir la eficiencia, es decir, si la cantidad y calidad de los recursos que hemos utilizado se justifica en razón de los resultados o productos obtenidos o se debe ajustar el funcionamiento de la organización.
- La evaluación es, normalmente, un proceso técnico difícil que se debe realizar con las técnicas adecuadas y profesionales idóneos.
- Malas evaluaciones o realizadas de un modo superficial y con una lógica tendencialmente de “justificación” de lo hecho, pueden provocar que se consoliden errores y malas prácticas y se pierda tiempos y recursos.
- La evaluación debe ser profunda, honesta, no sesgada por intereses de la propia organización.
- Es conveniente combinar, según los temas, evaluaciones internas con auditorías externas.

#### Definiciones para recordar.

---

**Evaluación interna.** Es la que realizan las propias dependencias de la Institución, aun cuando ellas estén integradas por profesionales para ello. Se pueden realizar en distintos niveles como autoevaluaciones organizacionales (socio análisis)

**Evaluación externa.** Es la que realizan auditores externos a la organización en base a metodologías aprobadas, transparentes y con responsabilidad pública.

**Evaluación justificadora.** Se trata de una evaluación realizada luego de que ya se ha tomado la decisión de justificar el éxito del plan o disminuir la exposición de sus resultados. Es una práctica que no se debe permitir.

### Para reflexionar:

“Una estrategia es para nuestros propósitos, un conjunto de objetivos, políticas y planes que, considerados en conjunto, definen el alcance de la empresa, así como su modo de supervivencia y éxito. Como alternativa, es posible afirmar que las políticas, los planes y los objetivos propios de un negocio expresan su estrategia para enfrentarse con un ambiente complejo y competitivo. Uno de los principios fundamentales de la ciencia es aquél que señala que una teoría jamás podrá comprobarse y tenerse como absolutamente verdadera. Sin embargo, sí se puede declarar una teoría como absolutamente falsa si se resiste a las pruebas. De modo similar, es imposible demostrar como conclusión que una estrategia de negocios es óptima o incluso garantizar que funcionará, no obstante, es pertinente someterla a pruebas para determinar sus omisiones principales. Entre las muy diversas pruebas a las que puede someterse una estrategia de negocios se pueden distinguir los siguientes criterios generales. A. Consistencia. La estrategia no deberá presentar metas ni políticas inconsistentes entre sí. B Consonancia. La estrategia deberá representar una respuesta adaptativa al medio ambiente externo, así como a los cambios relevantes que en él ocurren. C. Ventaja. La estrategia deberá facilitar la creación o la preservación de la superioridad competitiva en el área elegida de actividades. D Factibilidad. La estrategia no deberá agotar los recursos disponibles y tampoco generar problemas irresolubles.”

*(Mintzberg-Quinn: El proceso estratégico. Prentice Hall. México 1993).*

### Problemas.

1. ¿Es posible realizar evaluaciones de impacto? ¿Cómo la haría? ¿Qué métodos utilizaría?
2. ¿Existen criterios para evaluar productos? ¿O evaluar procesos de trabajo? ¿Existe un método de aprendizaje luego de las evaluaciones?





