

Análisis del Presupuesto 2019 de las Instituciones del Flujograma de Justicia Criminal

Introducción

El Flujograma de la Justicia Criminal es una herramienta que mide los niveles de eficiencia del sistema de seguridad y justicia y de las instituciones que lo integran: el Ministerio de Gobernación –MINGOB- encargado de la Policía Nacional Civil –PNC- y del Sistema Penitenciario –SP-, regula la seguridad interna del país. El Ministerio Público –MP- ejecuta la persecución penal pública. El Instituto Nacional de Ciencias Forenses –INACIF- realiza la investigación científica forense y emite dictámenes periciales. El Instituto de la Defensa Pública Penal –IDPP- lleva a cabo la defensa pública gratuita en el ramo penal a las personas que lo requieran; y el Organismo Judicial –OJ- se encarga de impartir justicia.

A través de la eficiencia global se cuantifica el desempeño del sistema en su conjunto; el indicador establece una relación entre los casos que han salido de forma definitiva del sistema en un año determinado, expresados como una razón del total de casos que ingresaron en el año analizado más aquellos que en años anteriores no hayan sido resueltos. La eficiencia del sistema de justicia criminal en Guatemala fue 26.6% en 2017. Eso significa que de cada 100 casos que se encontraban en el sistema, se le dio salida a 27. Si se compara con el año 2016, hubo una mejora, ya que el resultado de ese año fue 23.3%. A pesar de las mejoras en la eficiencia global, todavía queda camino por recorrer, ya que más de la mitad de los casos penales siguen sin ser atendidos, por ende, la mora del sistema de justicia criminal sigue creciendo.

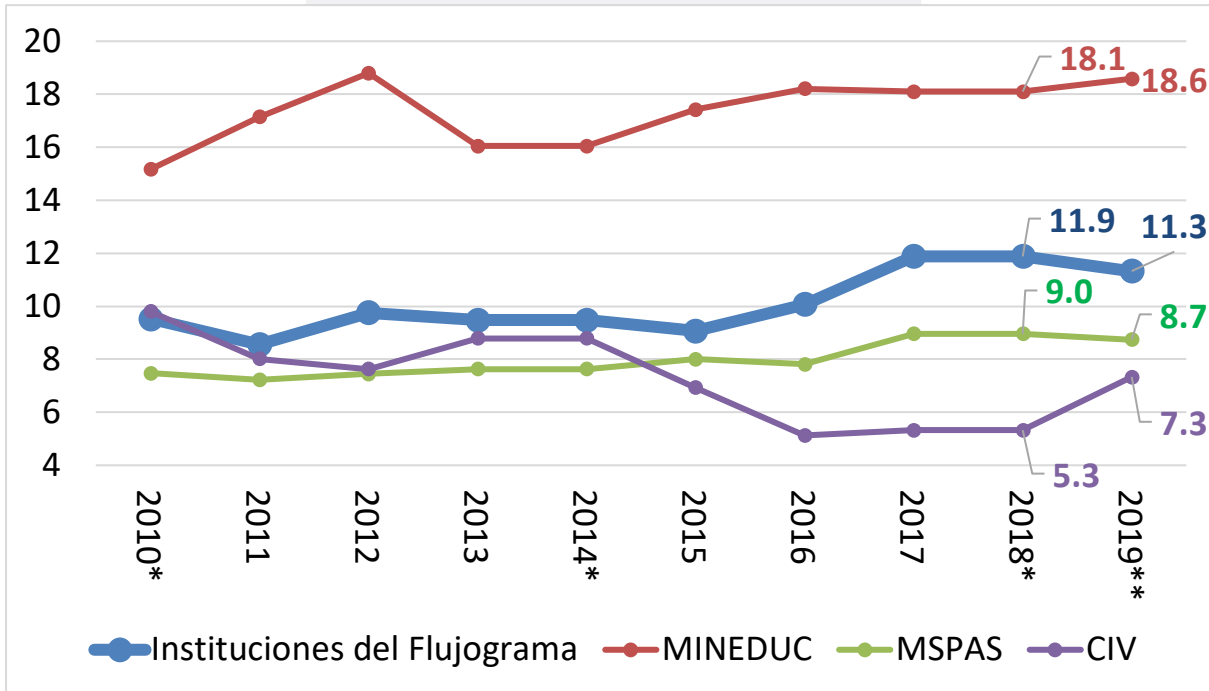
Para mejorar la eficiencia del sistema es necesario que las instituciones del Flujograma identifiquen oportunidades de mejora, y a partir de ellas definan metas y planes de trabajo de manera conjunta. En la actualidad, las instituciones que forman parte del Flujograma planifican actividades y solicitan recursos financieros al Ministerio de Finanzas de manera individual. El propósito del presente ejercicio es analizar las asignaciones presupuestarias del proyecto de presupuesto 2019 para las instituciones del Flujograma, contrastándolas con las asignaciones de años anteriores. Asimismo, contrastar dichas asignaciones con algunas de las prioridades establecidas por las instituciones dentro de su Plan Estratégico Institucional -PEI- y en la información proporcionada en las presentaciones de Presupuesto abierto 2019.

Composición de las asignaciones presupuestarias a las instituciones de seguridad y justicia

El presupuesto para las instituciones del Flujograma propuesto para el 2019 asciende a la cantidad de Q10,169.9 millones. Al contrastar esta asignación con el total de egresos se observa que el próximo año de cada quetzal de gasto se destinarán once centavos para las instituciones del Flujograma de Justicia Criminal. Al contrastar esta participación con la asignación para los Ministerios de Salud, Educación e Infraestructura y Vivienda (que representan los principales temas alrededor de los cuales giran discusiones para realizar mayores asignaciones de recursos) se observan tres patrones (ver Gráfica 1):

- 1) Desde el año 2011 la asignación a las instituciones del Flujograma alcanzó el segundo lugar.
- 2) La participación de la asignación a las instituciones del Flujograma se ha mantenido relativamente constante en la última década (oscilando entre 8.6% y 11.9%).
- 3) En contraste con la participación que tenía el gasto asignado en 2018, el presupuesto propuesto para las instituciones del Flujograma registra una leve disminución en su participación, pasando del 11.9% al 11.3% con relación al total de egresos del presupuesto.

Gráfica 1: Comparación del presupuesto de las instituciones del Flujograma con el de Ministerios del Ejecutivo (cifras expresadas como porcentaje del total de egresos del presupuesto)



Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y MINFIN. Se analizan los presupuestos asignados en cada año. *El presupuesto no fue aprobado quedando vigente el del año anterior. **Propuesto 2019.

Al analizar la composición del presupuesto para cada una de las instituciones de seguridad y justicia se observa que la PNC¹ es la institución que tiene un mayor peso (47.8% en promedio), en tanto que el IDPP es la institución con menor participación (2.2% en promedio).

Al contrastar el presupuesto propuesto para el 2019 con el comportamiento histórico de cada institución se encuentran las siguientes tendencias (ver tabla 1):

- 1) El MP en el 2011 tenía una participación del 13.2% y para el 2019 la misma se ubicará en 21.5%, un valor que inclusive se encuentra por arriba de su promedio histórico (16.9%).
- 2) La participación del OJ para 2019 (23.9%) será superior a la de su promedio histórico (23.1%).
- 3) La asignación propuesta para la PNC en el 2019 (42.5%) es inferior al promedio histórico de participación de la institución (47.5%).
- 4) El SP dentro del presupuesto ha presentado la mayor variación a lo largo del tiempo, sin tener un patrón definido, oscilando entre un 5.2% (2010) y un 10.2% (2012).
- 5) La participación del INACIF para el 2019 (2.6%) se encuentra por arriba de su promedio histórico (2.4%).
- 6) Finalmente, la participación del IDPP para el 2019 (2.4%) superará levemente su participación histórica promedio (2.2%).

¹ Para propósitos del análisis, el presupuesto que se le atribuye a la PNC corresponde al Programa 11: Servicios de Seguridad a las Personas y su Patrimonio del Ministerio de Gobernación.

Tabla 1: Participación porcentual del gasto asignado a las instituciones sobre el total de gasto asignado a las instituciones del Flujograma de Justicia Criminal

Participación en porcentaje	2010*	2011	2012	2013	2014*	2015	2016	2017	2018*	2019**	Promedio 2010-2018
PNC"	51.8	52.8	46.5	47.2	47.2	48.8	45.3	43.9	43.9	42.5	47.5
OJ	22.9	23.9	22.6	23.2	23.2	22.8	22.5	23.5	23.5	23.9	23.1
MP	14.9	13.2	15.5	15.8	15.8	15.7	21.1	20.1	20.1	21.5	16.9
SP	5.2	5.6	10.2	9.6	9.6	8.2	7.2	7.6	7.6	7.1	7.9
INACIF	2.5	2.5	3.3	2.2	2.2	2.3	2.0	2.3	2.3	2.6	2.4
IDPP	2.6	2.1	2.0	2.0	2.0	2.2	1.9	2.6	2.6	2.4	2.2
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y MINFIN. Se analizan los presupuestos asignados en cada año. *El presupuesto no fue aprobado quedando vigente el del año anterior. **Propuesto 2019. "El presupuesto considerado para la PNC corresponde a la totalidad asignada al Programa 11 del Ministerio de Gobernación.

Al comparar el presupuesto de 2018² de las instituciones del Flujograma con el propuesto para para 2019, se encuentra un crecimiento de 11.2%, equivalente a Q1,021 millones. Este incremento no ocurre de manera homogénea, por ejemplo: el presupuesto propuesto para el INACIF es el que experimenta un mayor crecimiento interanual (25.2%). En términos absolutos, es el MP quién recibe un mayor incremento de recursos (Q345.5 millones). Por otro lado, el IDPP es la institución que experimenta un menor aumento en términos de crecimiento (1.7%) y de cantidad de dinero (Q4.1 millones) -consultar Tabla 2-.

Tabla 2: Comparación entre el presupuesto asignado en 2018 y el propuesto para 2019 de las instituciones del Flujograma de Justicia Criminal (millones de Quetzales corrientes)

Institución	2018*	2019**	2019-2018	Crecimiento %
PNC"	4,013.5	4,325.8	312.3	7.8
OJ	2,148.8	2,430.6	281.8	13.1
MP	1,842.0	2,187.5	345.5	18.8
SP	692.8	717.6	24.8	3.6
INACIF	212.0	265.4	53.4	25.2
IDPP	239.0	243.1	4.1	1.7
TOTAL	9,148.1	10,169.9	1,021.9	11.2

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y MINFIN. Se analizan los presupuestos asignados en cada año. Cifras expresadas en millones de Quetzales corrientes *El presupuesto no fue aprobado quedando vigente el del año anterior. **Propuesto 2019. "El presupuesto considerado para la PNC corresponde a la totalidad asignada al Programa 11 del Ministerio de Gobernación.

² Que es el mismo de 2017 al no haberse aprobado el proyecto de presupuesto de 2018.

Cada institución del Flujograma perseguirá objetivos específicos que responden a su mandato individual. La PNC espera reducir la tasa de homicidios a 23.5 por cada 100 mil habitantes. No obstante, a septiembre del presente año esta tasa se encontraba en 22.9, por lo que ya se alcanzó la meta para 2019 en 2018. El OJ establece como prioridad dentro de su PEI ampliar la cobertura jurisdiccional por instancia y materia en 12 departamentos priorizados. El SP buscará aumentar su infraestructura en Centros de Detención. El MP reestructurará su modelo de gestión fiscal y creará 30 fiscalías y agencias fiscales a nivel nacional. El INACIF incrementará en 4.5% los dictámenes técnicos que elabora para reducir la mora forense. El IDPP incrementará para 2019 en 1,663 el número de adultos sindicados que atenderá.

Necesidad de fortalecer la coordinación entre las instituciones del Flujograma de Justicia Criminal

Luego de revisar las asignaciones presupuestarias para las instituciones del Flujograma y las prioridades individuales. Se evidencia la ausencia de una visión sistémica y de la definición de metas en común, en donde las instituciones operen de manera coordinada. Espacios como el que brinda la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia, podrían aprovecharse para promover una mayor coordinación interinstitucional. Para que la eficiencia global del Sistema de Criminal aumente, es indispensable que ejercicios como la formulación presupuestaria se realicen de manera conjunta a través de una visión compartida.

Conclusiones

- A pesar del crecimiento interanual que experimentó la asignación presupuestaria para las instituciones del Flujograma (11.2%) en el proyecto de presupuesto de 2019, el crecimiento interanual que experimentó la asignación de determinados Ministerios fue mayor: CIV 60.6%, MINEDUC 19.7% y MSPAS 13.8%.
- Del presupuesto asignado al 2018 al propuesto para el 2019, hay un aumento de Q1,021.9 millones para las instituciones del Flujograma:
 - Todas las instituciones experimentaron un aumento.
 - El IDPP es la institución que recibió un menor aumento en cantidad de dinero y en términos relativos (4.1 millones, 1.7%).
 - El MP recibió el principal aumento en cantidad de dinero (Q345.5 millones).
 - INACIF experimentó el principal aumento relativo (25.2%) al recibir Q53.4 millones adicionales.
- Se conocen las prioridades de las instituciones a nivel individual pero no existe un marco lógico para analizarlas en conjunto.

Recomendaciones

- Apoyarse en las herramientas e instancias de coordinación existentes para desarrollar un plan estratégico de mediano y largo plazo, que persiga la reducción de delitos priorizados e identifique la contribución de cada institución del sector seguridad y justicia.
- Desarrollar estudios específicos para comprender a qué se debe la baja en la tasa de homicidios.
- Publicar la encuesta de victimización y realizarla de manera periódica, para desarrollar una mejor comprensión del comportamiento de ciertos delitos que en la actualidad son analizados a través de las denuncias realizadas.

Documento actualizado, versión 28 de octubre 2018