

Análisis del Presupuesto Propuesto para las Instituciones del Flujograma de la Justicia Criminal

Contexto general del Proyecto de Presupuesto 2020

El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2020 asciende a Q.91,900.0 millones. Respecto al presupuesto vigente en agosto para el ejercicio fiscal 2019 implicaría un aumento, en términos nominales, de Q.3,630.7 millones (crecimiento de 4.1%). En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (47.1% en términos reales en el período 2007-2018) que los ingresos corrientes (16.0% en términos reales en el período 2007-2018). La masa salarial, en promedio, desde la gestión del expresidente Berger ha tenido una tendencia creciente en cada período; y la distribución de la masa salarial se ha concentrado en tres ministerios (Educación, Salud y Gobernación) que cada vez han acumulado una mayor participación al pasar de un 65.5% en el período 2004-2007 a un 73.1% en el período 2016-2018. Por otro lado, la inversión ha perdido casi 15 puntos porcentuales en relación con el gasto corriente al comparar el período 1996-1999 con el 2016-2018; y lo solicitado para inversión en 2020 implicaría un mayor deterioro del gasto de inversión; es decir, se siguen priorizando los gastos de funcionamiento.

En el proyecto de presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarán en 2020 los Q.67,009.0 millones (equivalentes a 9.9% del PIB). Sin embargo, persiste la práctica de incluir un "bolsón" de otros impuestos directos e indirectos que para el 2020 ascienden a Q.1,500.0 millones y de pronosticar un crecimiento muy superior (8.8%) al desempeño histórico reciente. Por lo tanto, se considera que un monto más razonable de los ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2020 sería de alrededor de Q.64,300.0 millones para no depender de lo que pueda lograrse por la vía de la reducción del incumplimiento tributario y que sea acorde al escenario macroeconómico bajo del Banco de Guatemala.

El Flujograma de la Justicia Criminal y sus Instituciones

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 la justicia criminal en Guatemala fue 33.2% en 2018. Eso significa que de cada 100 casos que se encontraban en el sistema, se le dio salida a 33. Si se compara con el año 2017, hubo una mejora, ya que el resultado de ese año fue 26.6%. 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 -MINFIN- de manera individual. El propósito del presente ejercicio es analizar el comportamiento de los recursos que han sido trasladados entre 2012 y 2018 a las instituciones del Flujograma y reflexionar sobre los resultados generados. Asimismo, se analizarán las asignaciones presupuestarias del proyecto de presupuesto 2020 y se contrastarán con el presupuesto aprobado para 2019. Finalmente, se realizará una pequeña reflexión acerca de la importancia de que las instituciones del Flujograma se coordinen para que trazarse y perseguir metas en común.

Análisis de los Recursos Traslados a las Instituciones del Flujograma

Las instituciones que forman parte del Flujograma han experimentado un crecimiento positivo en las asignaciones presupuestarias recibidas entre 2012 y 2018. En 2012 el total de recursos trasladados de parte del Gobierno Central a las instituciones del Flujograma ascendían a Q.5,142.9 millones, desde ese año los recursos han crecido en términos nominales a una tasa interanual promedio de 9.3%, ascendiendo el total trasladado en 2018 a Q.8,664.9 millones. Al analizar la distribución de los recursos de cada institución para el período 2012-2018 destacan tres elementos: 1. PNC sigue siendo la institución que más recursos recibe, en 2012 recibió Q.969.8 millones más que OJ, en 2018 esta diferencia aumentó ubicándose en Q.1,684.3 millones. 2. Aunque OJ es la segunda institución que más recursos recibe, la diferencia con los recursos que recibe MP se ha reducido, pasando de Q.418.5 millones en 2012 a Q.266.5 millones en 2018. 3. INACIF e IDPP que eran las instituciones que menos recursos recibían en 2012, para 2018 seguían siendo las instituciones con menos recursos, de hecho, aumentó la brecha de los recursos recibidos en comparación con los de OJ y MP (ver Tabla 1).

Tabla 1: Evolución de los recursos trasladados a las Instituciones del Flujograma

Millones de Q. corrientes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PNC	2,288	2,706	2,913	2,785	3,175	3,398	3,797
OJ	1,318	1,446	1,441	1,664	1,920	2,069	2,113
MP	900	903	885	988	1,561	1,789	1,846
SP	319	342	374	402	439	482	516
INACIF	190	142	138	134	158	187	212
IDPP	128	126	136	121	157	205	201
TOTAL	5,143	5,665	5,887	6,093	7,410	8,130	8,686
Crecimiento interanual		10.1%	3.9%	3.5%	21.6%	9.7%	6.8%

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y MINFIN. Para las instituciones autónomas se analizan los recursos transferidos por Administración Central. En el caso de PNC y SP se analizan los presupuestos devengados. Para PNC se consideraron las Unidades Ejecutoras 203 a la 209.

¿Qué resultados han sido generados a partir de los recursos trasladados? Es la pregunta que resalta luego de analizar las tendencias a lo largo del tiempo. Entre 2012 y 2018 las máximas autoridades al frente de las instituciones han cambiado, así como las prioridades dentro de sus planes estratégicos. Al analizar los datos se encuentran comportamientos que evidencian tanto avances como retrocesos.

Al no contar con una encuesta de victimización periódica, se tiene una visión parcial de la evolución de los indicadores de seguridad (se registran denuncias). El número de denuncias por extorsión ha aumentado, pasando de 5,268 en 2012 a 8,672 en 2018. Ha habido una reducción en la cantidad de homicidios por año: en 2012 se registraron 5,155 y en 2018 fueron 3,884. El hacinamiento en el SP ha aumentado, la tasa de ocupación pasó de 225% en 2012 a 352% en 2018. La eficiencia total del sistema de justicia criminal ha mejorado, pasando de 20.8% en 2012 a 33.2% en 2018. No obstante, la eficiencia institucional del MP y el OJ han tenido un comportamiento contrario. Mientras MP ha mejorado su eficiencia entre 2012 (22.7%) y 2018 (37.7%), OJ ha experimentado una reducción (pasando de 26.1% en 2012 a 19.8% en 2018).

Análisis del Presupuesto 2020 Propuesto para las Instituciones del Flujograma

El presupuesto para las instituciones del Flujograma propuesto para el 2020 asciende a la cantidad de Q9,359.3 millones. Al comparar el presupuesto aprobado en 2019 para las instituciones del Flujograma con el propuesto para el año 2020, se encuentra un crecimiento de 5.6%, equivalente a Q.494.4 millones. Este incremento no ocurre de manera homogénea, por ejemplo: el presupuesto propuesto para el OJ es el que experimenta un mayor crecimiento interanual (14.9%), que en términos absolutos representa un incremento de Q300.5 millones. Por otro lado, el IDPP es la institución que experimenta el mayor decrecimiento relativo (-8.7%), que en monto representa una reducción de Q21.1 millones (consultar Tabla 2).

Tabla 2: Comparación entre el presupuesto aprobado en 2019 y el propuesto para 2020 de las instituciones del Flujograma (millones de Quetzales corrientes)

Institución	2019*	2020**	2019-2020	Crecimiento %
PNC	4,014.7	4,234.0	219.3	5.5
OJ	2,013.1	2,313.6	300.5	14.9
MP	1,799.1	1,815.0	15.9	0.9
SP	529.6	523.1	-6.4	-1.2
INACIF	265.4	251.5	-13.8	-5.2
IDPP	243.1	222.0	-21.1	-8.7
TOTAL	8,864.9	9,359.3	494.4	5.6

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOIN y MINFIN. Para las instituciones autónomas se analizan los recursos que transfiere Administración Central. Para PNC se consideraron las Unidades Ejecutoras 203 a la 209. *Presupuesto aprobado. **Propuesto 2020.

Tal y como se comentó al inicio, el Presupuesto 2020 se enmarca en un contexto en donde los recursos tributarios para financiarlo son limitados. Por otro lado, las necesidades financieras de las instituciones son ampliamente superiores. Si MINFIN hubiese incorporado todos los recursos solicitados por las instituciones para 2020, el presupuesto ascendería a más de Q.111 mil millones. El caso de las instituciones del Flujograma no es la excepción; los recursos solicitados no se equiparan al presupuesto propuesto por el MINFIN. Por ejemplo, para dar continuidad a su plan estratégico, el MP solicitó para el 2020 un presupuesto de Q. 3,428 millones, de los cuales en el Presupuesto para 2020 se propone una transferencia de Q. 1,815 millones, es decir Q.15.9 millones más de los recursos aprobados para 2019, pero únicamente el 53% de los recursos solicitados originalmente por la institución para el año en cuestión.

Esta situación se repite para todas las instituciones del Flujograma, por ello surgen dos interrogantes, dado los recursos que se aprueben para 2020. ¿De qué forma adaptarán las instituciones del Flujograma sus acciones estratégicas y operativas? ¿Qué resultados se pueden esperar? Las respuestas a estas interrogantes no son sencillas, en primer lugar, porque las instituciones se verán obligadas a priorizar a partir de algún criterio, en segundo lugar, porque no existe una priorización coordinada. Por lo que la agregación de esfuerzos institucionales priorizados no garantiza una mejora del sistema en su conjunto. Para que esto ocurra es necesario desarrollar e institucionalizar un modelo en donde se encadenen las acciones impulsadas por cada una de las instituciones del Flujograma para generar un resultado común. Si bien, este es el objetivo principal detrás del proyecto del Flujograma, todavía queda camino por recorrer para convertirlo en un instrumento que articule y retroalimente las acciones implementadas. Asimismo, es fundamental el compromiso de las máximas autoridades al frente de las instituciones. Un desafío de cara al 2020 es que las máximas autoridades al frente de la mayoría de las entidades del Flujograma van a cambiar (PNC, IDPP, OJ y PNC), por lo que dar continuidad a los esfuerzos de coordinación será clave.

Conclusiones

1. No existen cambios drásticos en el Proyecto de Presupuesto 2020 para las instituciones del Flujograma (se mantiene una leve tendencia positiva).
2. Se mantiene una brecha entre los recursos solicitados y los presupuestos propuestos. Las condiciones macroeconómicas no son propicias para que las instituciones experimenten el salto hacia sus escenarios “ideales”.
3. El presupuesto asignado requerirá un ajuste en la estrategia que seguirán las instituciones para proveer bienes y servicios a la población:
 - Es fundamental establecer criterios para priorizar intervenciones.
 - Las acciones de cada institución mantienen un enfoque individual.
 - Existe una ventana de oportunidad para identificar resultados que puedan producirse de manera conjunta.
 - El Flujograma podría ser una herramienta de referencia como punto de partida.

Recomendaciones

1. Apoyarse en las herramientas e instancias de coordinación existentes para desarrollar un plan estratégico de mediano y largo plazo, que se tracen metas priorizando delitos e indicadores, identificando la contribución de cada institución del flujograma al resultado a producir.
 - La Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia podría ser un espacio para considerar.
 - La inercia detrás de los procesos de planificación y operación debe cambiar.
2. Publicar la encuesta de victimización y realizarla de manera periódica.
3. Reestimar los indicadores de seguridad y evaluarlos de cara a las nuevas cifras de población.
4. Facilitar el uso de herramientas cuantitativas para monitorear el desempeño de las instituciones del sector, vinculando la ejecución de recursos financieros a la generación de resultados.