

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

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.

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, estas instituciones planifican actividades y solicitan recursos financieros al Ministerio de Finanzas –MINFIN- de manera individual. El propósito del presente ejercicio es desarrollar una mayor comprensión sobre la situación financiera de las Instituciones del Flujograma, identificar desafíos y oportunidades de mejora.

Análisis de los Recursos Trasladados a las Instituciones del Flujograma

El proyecto de presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo al Congreso de la República asciende a Q.103,992.5 millones y contempla un déficit fiscal de Q.19,614.5 millones. Comparado con el presupuesto de 2021 (que es el aprobado para el año 2019 más las modificaciones realizadas en 2020) experimenta una reducción de Q3,529 millones. Si se le compara con el presupuesto devengado en 2019 el proyecto de presupuesto tiene un aumento de Q20,967 millones. Al sumar los recursos que el proyecto de presupuesto propone trasladar de parte de la Administración Central a las instituciones autónomas que se analizan en el Flujograma y aquellos presupuestados para PNC y SP se obtiene un total Q12,274 millones, que representa el 11.8% del total del presupuesto. Una participación levemente superior a la que tiene el Ministerio de Salud y Asistencia Social (11.5%) e inferior a la que tendrá el Ministerio de Educación (19.2%).

La participación que tienen las instituciones analizadas en el Flujograma sobre los presupuestos devengados entre 2014 y 2020 ha oscilado entre el 9% y 11% y en términos nominales ha experimentado un crecimiento interanual promedio de 7.6%. En el presupuesto propuesto para 2022 la asignación de las instituciones analizadas en el Flujograma crecería en 20.7% en comparación con el presupuesto de 2021. A nivel individual todas las instituciones experimentarían un aumento en el presupuesto propuesto para 2022 (ver Tabla 1). El MP es la institución que más crecería (63.3%), con el aumento propuesto de Q1,326.1 millones por primera vez en la historia tendría una transferencia de parte de la Administración Central superior en Q750.9 millones a la del OJ (Q2,669.2 millones).

Es importante recordar que en 2020 se aprobaron dos préstamos: el primero asciende a un total de USD 300 millones y fue otorgado por el Banco Centroamericano de Integración Económica al OJ (USD 85 millones), IDPP (USD 20 millones), INACIF (USD 20 millones) y al MINGOB (USD 175 millones). El segundo lo otorgó el Banco Interamericano de Desarrollo al MP por USD 60 millones. Ambos préstamos apoyarán la inversión de las Instituciones del Flujograma y los desembolsos se han programado para hacerse efectivos desde 2020 hasta que se cumpla su plazo de terminación. Se prevé que en 2022 se logren ejecuciones más significativas para dar cumplimiento al plan de trabajo vinculado al uso que cada institución le dará a los préstamos, situación que explica en parte el crecimiento que experimentan las instituciones en el presupuesto propuesto para 2022.

Tabla 1: Recursos trasladados y presupuestados para las Instituciones del Flujograma

Institución	2019	2020	2021*	2022**
Policía Nacional Civil	3,687.1	4,105.6	4,562.2	4,919.1
Organismo Judicial	2,013.1	2,361.3	2,363.1	2,669.2
Ministerio Público	1,691.5	1,818.6	2,094.0	3,420.1
Sistema Penitenciario	474.1	523.9	577.1	590.7
Instituto Nacional de Ciencias Forenses	249.2	237.9	287.4	346.6
Instituto de la Defensa Pública Penal	217.4	229.5	285.1	328.4
Total Instituciones del Flujograma	8,332.5	9,276.8	10,168.9	12,274.0
Total Presupuesto de Egresos	83,025.1	96,946.31	107,521.5	103,992.5
Crecimiento Instituciones Flujograma	-4.1%	11.3%	9.6%	20.7%
Crecimiento Presupuesto Egresos	10.3%	16.8%	10.9%	-3.3%
Participación Presupuesto Egresos	10%	9.6%	9.5%	11.8%

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOINDES, SICOIN y MINFIN. De 2014-2020 para las instituciones autónomas se analizan los recursos transferidos por la 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. *Aprobado a través del Decreto 25-2018 y sus ampliaciones al 31/7/2020. **Propuesto 2022

A pesar de la tendencia hacia el alza en los recursos trasladados y propuestos para las instituciones analizadas en el Flujograma en su conjunto, a nivel individual se observa un ritmo de crecimiento dispar. Comparando únicamente la transferencia de la Administración Central devengada en 2014 con la de 2020 se encuentra que los recursos del MP experimentaron un crecimiento acumulado de 105.5% (pasando de Q885 millones en 2014 a Q1,818.6 en 2020), si se llegara a aprobar la transferencia propuesta en 2022 el presupuesto de esa institución tendría un crecimiento acumulado de 286.5%. Por otro lado, instituciones que prestan servicios de apoyo dentro del proceso de impartición de justicia en la rama penal como el INACIF y el IDPP, son las que históricamente han recibido una transferencia menor de parte de la Administración Central. Entre 2014 y 2020 experimentaron un crecimiento acumulado de 72.6% y 68.5% respectivamente. De aprobarse la transferencia propuesta para 2022 llegarían a un crecimiento acumulado de 151.5% y 141.2% respectivamente. La metodología del Flujograma de la Justicia Criminal invita a buscar que la evolución en la asignación de los recursos financieros responda a un plan estratégico interinstitucional, en donde se priorice el funcionamiento de las instituciones en su conjunto sobre la planificación individual.

Necesidad de ubicar alternativas para mejorar sin requerir más recursos

Las instituciones analizadas en el Flujograma son prestadoras de servicios, lo que implica que la mayoría de los recursos que requieren para funcionar los destinan para el pago de remuneraciones. Situación reflejada al analizar el presupuesto ejecutado por cada institución en 2020, en donde se ejecutó un total de Q9,773.46 millones, de los cuales el 85.9% se destinó para el pago de remuneraciones (ver Tabla 2). Cuando se analiza la fuente de financiamiento de los recursos que se propone que la Administración Central traslade en 2022 a las instituciones autónomas que participan en el Flujograma se encuentra que una parte de ellos será financiado a través de endeudamiento (además de los recursos provenientes de los préstamos aprobados en 2020) -Ver Tabla 3-. De seguir en esta dirección se caerá en utilizar recursos provenientes de préstamos para pagar sueldos y salarios.

Tabla 2: Composición del gasto ejecutado en 2020 por las instituciones analizadas en el Flujograma

Institución	%	Remuneraciones	Total ejecutado en 2020
Ministerio de Gobernación	83.6%	Q4,263.57	Q5,100.28
Ministerio Público	91.5%	Q2,189.18	Q2,393.57
Organismo Judicial	86.1%	Q1,533.17	Q1,780.27
Instituto Nacional de Ciencias Forenses	73.3%	Q204.85	Q279.56
Instituto de la Defensa Pública Penal	93.6%	Q205.62	Q219.79
TOTAL	85.9%	Q8,396.38	Q9,773.46

Fuente: Elaboración propia a partir de SICOINDES y SICOIN. Los datos corresponden al total del presupuesto ejecutado en 2020

Tabla 3: Aportes de la Administración Central propuestos en el presupuesto 2022 por fuente de financiamiento

Aportes por fuente de Financiamiento	OJ	MP	INACIF	IDPP
Ingresos Corrientes (11)	800.00	1,760.10	275.00	245.00
Disminución de Caja y Bancos de Recursos del Tesoro (12)		500.00		
Ingresos Ordinarios de aporte constitucional (22)	1,492.16			
Colocaciones Internas (41)	296.84	900.00		30.00
Préstamos Externos (52)	80.16	260.00	71.60	53.40
TOTAL	2,669.16	3,420.10	346.60	328.40

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto de presupuesto propuesto por el Organismo Ejecutivo para 2022

Dada la prioridad que ha tomado la recuperación económica, el fortalecimiento del sistema de salud y a la necesidad de seguir reduciendo el déficit fiscal, es difícil esperar que en los próximos años sigan creciendo los recursos que reciben las Instituciones analizadas en el Flujograma. Por lo que necesitan explorarse estrategias para seguir mejorando el desempeño de las instituciones del sistema de la justicia criminal a nivel individual y en conjunto sin depender exclusivamente de mayores asignaciones financieras.

El uso de la tecnología podría convertirse en una fuente relevante para mejorar el desempeño, sin requerir un aumento sustancial en los recursos financieros trasladados. La revisión y automatización de procesos, la digitalización de procedimientos, la celebración de audiencias y notificaciones utilizando medios electrónicos, el uso del control telemático para liberar espacios en el SP, entre otros, son algunos ejemplos del uso de la tecnología para mejorar el desempeño. Durante la pandemia se inició con la implementación de algunas soluciones digitales como la celebración de audiencias virtuales, la facilitación del teletrabajo o la realización de evaluaciones psicológicas forenses de manera virtual. Aunque la principal motivación era continuar con la prestación de servicios a pesar de las restricciones de bioseguridad adoptadas para prevenir el contagio del COVID-19, son iniciativas que pueden considerarse como un punto de partida dentro de un plan de trabajo de corto, mediano y largo plazo construido de manera conjunta por las instituciones analizadas en el Flujograma.

Conclusiones

1. En el proyecto de presupuesto de 2022 las instituciones del Flujograma tienen una participación similar a la del MSPAS (11.8%).
2. Todas las instituciones que se analizan en el Flujograma experimentan un aumento en el proyecto de presupuesto.
 - ✓ Parte del aumento se explica por la disponibilidad creada para ejecutar los préstamos aprobados en 2020 provenientes del BCIE para PNC, SP, OJ, INACIF e IDPP (\$300 millones) y del BID para el MP (\$60 millones).
3. Las instituciones analizadas en el Flujograma conservan una participación similar dentro del presupuesto propuesto para 2022 a la observada en años anteriores.
 - ✓ INACIF (2.8%) e IDPP (2.7%) siguen siendo las instituciones con menor participación.
 - ✓ En 2022 por primera vez la transferencia de Administración Central propuesta para el MP (27.9%) supera a la propuesta para el OJ (21.7%).
4. Persiste una planificación institucional a nivel individual sin explorar un plan estratégico para el sistema de justicia criminal.
 - ✓ Los aumentos presupuestarios individuales no consideran la necesidad que pueden crear en otras instituciones.
5. La situación de las finanzas públicas hace complicado que las instituciones del Flujograma logren incrementos sustantivos en sus presupuestos. Necesitarán emplear otras estrategias para alcanzar sus metas de mejora.
 - ✓ Parte de las transferencias de Administración Central propuestas en 2022 se financiarán a través de endeudamiento.
 - ✓ Las instituciones analizadas en el Flujograma utilizan más del 80% de sus recursos para pagar remuneraciones.

Recomendaciones

1. Funcionar como sistema, en donde todas las partes tienen un rol específico en los resultados.
2. Desarrollar un plan estratégico interinstitucional, que se tracen metas priorizando la reducción de delitos.
 - ✓ La Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia podría ser un espacio para considerar.
3. Utilizar el Flujograma de la Justicia Criminal como herramienta para identificar y liberar los cuellos de botella a nivel institucional y del sistema en su conjunto.
4. Incorporar la tecnología para ahorrar costos y aumentar la eficiencia de cada institución y la del sistema de justicia criminal.
 - ✓ Revisión, automatización y digitalización de procesos.
 - ✓ Generación de notificaciones digitales.
 - ✓ Programación y celebración de audiencias.
 - ✓ Uso del control telemático.
5. 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.