

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

### Contexto general del Proyecto de Presupuesto 2021

A pesar de que para el año 2020 no se aprobó el presupuesto y quedó vigente el de 2019, para atender la emergencia desatada por el COVID-19 y responder a otras prioridades establecidas por el nuevo gobierno se realizaron ampliaciones presupuestarias que ascendieron en total a Q.19,806.4 millones, por lo que el presupuesto aumentó a un total de Q.107,760.7 millones. Derivado de las necesidades financieras y de la caída en los ingresos tributarios, en este año se espera un déficit fiscal histórico de Q.35,077.7 millones. Para el 2021 el presupuesto total propuesto es de Q.99,700 millones y contempla un déficit fiscal de Q.30,120.9 millones. Además de asegurar una ejecución eficiente de los recursos presupuestados, un desafío para los próximos años será recuperar la disciplina fiscal (reducir los gastos y aumentar los ingresos).

### 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 Traslados a las Instituciones del Flujograma

Dentro de las ampliaciones realizadas al presupuesto en 2020 se incluye un aumento de Q.600 millones para financiar el incremento salarial otorgado a los agentes de la PNC. También se aprobaron dos préstamos: el primero asciende a un total de USD 300 millones, fue otorgado por el Banco Centroamericano de Integración Económica al OJ (USD 85 millones), IDPP (USD 20 millones), INACIF (USD 20 millones) y al Ministerio de Gobernación –PNC y SP- (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 finalicen los préstamos (los flujos dependerán del grado de avance de cada institución en la ejecución del préstamo). Tal y como se muestra en la Tabla 1, estas modificaciones presupuestarias explican en gran medida por qué en el 2020 los recursos presupuestados para las Instituciones del Flujograma ascendieron a Q10,186.9 millones y experimentaron un crecimiento interanual del 22.3% respecto de 2019.

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

Institución	2018	2019	2020*	2021**
Policía Nacional Civil	3,797.10	3,687.10	4,580.20	4,734.80
Organismo Judicial	2,112.80	2,013.10	2,363.10	1,919.10
Ministerio Público	1,846.30	1,691.50	2,094.00	1,748.60
Sistema Penitenciario	516.4	474.1	577.1	626.7
Instituto Nacional de Ciencias Forenses	212	249.2	287.4	274
Instituto de la Defensa Pública Penal	2016.4	217.4	285.1	240
<b>Total Instituciones del Flujograma</b>	<b>8,691.10</b>	<b>8,332.50</b>	<b>10,186.90</b>	<b>9,543.20</b>
<b>Total Presupuesto de Egresos</b>	<b>75,277</b>	<b>82,839</b>	<b>107,760.70</b>	<b>99,700</b>
<b>Crecimiento Instituciones Flujograma</b>	<b>6.80%</b>	<b>-4.10%</b>	<b>22.30%</b>	<b>-6.30%</b>
<b>Crecimiento Presupuesto Egresos</b>	<b>5.50%</b>	<b>10%</b>	<b>30.10%</b>	<b>-7.50%</b>
<b>Participación Presupuesto Egresos</b>	<b>11.50%</b>	<b>10.10%</b>	<b>9.50%</b>	<b>9.60%</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de SICOIN, MINFIN e información proporcionada por las instituciones autónomas. De 2012-2019 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 2021.

Asimismo, en la Tabla 1 se aprecia como el proyecto de presupuesto para el 2021 experimenta un comportamiento hacia la baja al compararse con el año anterior (-6.3%) y una tasa de crecimiento de dos dígitos al compararse con el año 2019 (14.53%). Como se describió anteriormente, parte del impacto del COVID-19 se reflejó en la caída que se espera sobre los ingresos tributarios, situación que repercute directamente en las instituciones como el OJ, para quién utilizan ese indicador como referencia para establecer el aporte que realizará el Gobierno Central.

Como parte de la metodología del análisis realizado, se llevaron a cabo reuniones con los Directores Financieros de las Instituciones del Flujograma que son entidades autónomas (OJ, MP, INACIF e IDPP), a partir de las cuales se identificaron tres elementos relevantes: 1. El Congreso de la República reforma o aprueba leyes sin acompañarlas de su respectiva fuente de financiamiento. Por ejemplo, a través de la aprobación de la ley de Banco de datos Genéticos para Uso Forense, el INACIF tiene la responsabilidad de implementar un banco de datos genéticos, que solo para 2021 tendrá un costo de Q3.2 millones. 2. Brindar apoyo para que una institución alcance las metas que se ha trazado genera necesidades financieras adicionales en otras entidades. Por ejemplo, el MP se ha trazado como objetivo mejorar el acceso a la justicia, para ello contempla para el 2021 tener Agencias Fiscales en los 340 municipios del país. Una de las mayores atribuciones de INACIF es llevar a cabo las pericias y los análisis que le soliciten los investigadores del MP, sin embargo, a julio de 2020 contaban únicamente con 28 subsedes periciales municipales. 3. Estas instituciones son prestadoras de servicios, por lo que la mayoría de los recursos que necesitan son para gastos de funcionamiento (aproximadamente el 90% de su presupuesto). Por ello, a pesar de haber recibido la aprobación de préstamos, al momento de ejecutarlos y construir nuevas sedes y hacerse de nuevo equipo, necesitarán de más recursos para financiar sus operaciones, necesidad que no se puede atender vía préstamos.

### Necesidad de ubicar alternativas para mejorar sin requerir más recursos

Cuando se contrasta el presupuesto propuesto por el MINFIN para 2021 con los recursos solicitados por las Instituciones autónomas del Flujograma (OJ, MP, IDPP e INACIF) se encuentra una brecha que asciende a Q.3,725.8 millones, que representa el 89.1% del presupuesto propuesto para estas instituciones (Ver Tabla 2).

**Tabla 2:** Contraste entre el presupuesto solicitado y el propuesto para las instituciones autónomas del Flujograma de Justicia Criminal

Institución	2021*	2021**	2021*-2021**	Brecha %
Organismo Judicial	3,042	1,919.10	1,122.90	58.50%
Ministerio Público	3,908.10	1,748.60	2,159.50	123.50%
Instituto Nacional de Ciencias Forenses	557.24	274	283.24	103.40%
Instituto de la Defensa Pública Penal	400.16	240	160.16	66.73%
<b>TOTAL</b>	<b>7,907.50</b>	<b>4,181.70</b>	<b>3,725.80</b>	<b>89.10%</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información proporcionada por las instituciones y el Proyecto de Presupuesto 2021 elaborado por MINFIN.  
\*Presupuesto solicitado por las instituciones. \*\*Propuesto 2021.

Dada la prioridad que ha tomado la recuperación económica, el fortalecimiento del sistema de salud y al aumento del déficit fiscal, es difícil esperar que en el próximo año y en los siguientes las Instituciones del Flujograma vayan a recibir un presupuesto que se ajuste a los montos que solicitan. Hasta el momento, la dinámica que ha perdurado a lo largo de distintos ciclos presupuestarios consiste en realizar planificaciones a nivel individual y asegurarse mayores recursos para poder ejecutarlas. Es necesario incorporar una planificación estratégica interinstitucional, que pueda considerar la necesidad financiera de las Instituciones del Flujograma vistas como un todo. Definir los resultados que se puedan alcanzar en conjunto y cuantificar el aporte que tienen las acciones de cada entidad sobre resultado que se desea alcanzar. Para ello, se podría actualizar el Sistema Integrado de Justicia -SIJ- desarrollado por CICIG como una herramienta para medir las cargas de trabajo que tienen las instituciones y construir escenarios para establecer como determinados ajustes en recursos humanos y financieros podría impactar sobre un resultado priorizado.

El Flujograma de la Justicia Criminal también podría ser una herramienta útil para identificar los cuellos de botella que tengan las Instituciones, que al liberarlos se traduce en una mejora en el desempeño de la institución a nivel individual y del sistema en su conjunto. Algo que no necesariamente requiere de un aumento presupuestario para llevarse a cabo. Adicionalmente, las mediciones periódicas de las eficiencias institucionales sirven para retroalimentar las intervenciones realizadas. Finalmente, el uso de la tecnología también podría convertirse en una fuente relevante para mejorar el desempeño de las instituciones a nivel individual y en conjunto, 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.

### Conclusiones:

1. Durante el COVID-19 las Finanzas Públicas alcanzaron un déficit fiscal histórico.
  - ✓ Existe un margen de maniobra muy limitado como para esperar endeudamientos adicionales para financiar a las instituciones del Flujograma.
2. En el proyecto de presupuesto de 2021 las instituciones del Flujograma han perdido participación, existen otras prioridades dentro del gasto público.
  - ✓ Mantener apoyo al sistema de salud, proyectos de infraestructura, reactivación económica son algunas de las prioridades.
3. 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 crean en otras instituciones, ya que no se conciben como un sistema.
4. Se aprueban leyes que incrementan las responsabilidades de las instituciones sin asegurar el financiamiento necesario: “Ley de Banco de Datos Genéticos para Uso Forense”, “Reformas a la Ley de la Carrera Judicial”.
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.
  - ✓ Necesitarán explorar oportunidades de mejora estableciendo una coordinación estratégica con otras instituciones.
  - ✓ El Flujograma de Justicia Criminal podría ser una herramienta útil para retroalimentar la coordinación interinstitucional.

### 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.
  - ✓ El Sistema Integrado de Justicia –SIJ- desarrollado por CICIG podría actualizarse y utilizarse como punto de partida.
6. Publicar la encuesta de victimización y realizar otras de manera periódica.