



BOLETÍN DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

OCTUBRE 2020



TRIÁNGULO NORTE
Observatorio Violencia

¿PREVENIR O ENMENDAR LA DESATENCIÓN?

Análisis de los Recursos Públicos destinados a la Población Privada de Libertad y Bajo Resguardo del Estado de 2012 a 2019

Guatemala, como muchos otros países en vías de desarrollo, enfrenta diferentes problemas sociales, uno de ellos es el asociado a la rehabilitación y reinserción de las personas privadas de libertad, tanto adultos como menores. Conocer las dinámicas del presupuesto público dirigido a esta población objetivo es muy importante puesto que permite identificar la suficiencia¹, eficiencia² y sostenibilidad³ de los recursos que destina El Estado para que se puedan reintegrar a la sociedad.

Las instituciones que están a cargo de la custodia y seguridad de las personas privadas de libertad, y son responsables de este gasto público son el Ministerio de Gobernación «MINGOB» a través de la Dirección de Sistema Penitenciario, y recientemente de la Unidad del nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria; además la Secretaría de Bienestar Social «SBS» tiene a su cargo atender a los menores a través del programa de reinserción y resocialización de adolescentes en conflicto con la ley penal.

Esto resulta necesario ya que tanto privados de libertad, como menores en conflicto con la ley penal, se encuentran en condiciones de hacinamiento en una infraestructura caduca e inadecuada no sólo para vivir dignamente, sino para crear habilidades que permitan retomar el rumbo a una vida en sociedad. Por lo tanto, es importante invertir en un modelo de atención a la población privada de libertad y/o bajo resguardo del Estado que tenga como elementos fundamentales el respeto a los derechos humanos y cumpla con su objetivo de prevención de reincidencia y reintegración social.

Durante 2012 a 2019⁴, estas entidades pasaron de tener un presupuesto devengado de Q353.8 millones a los Q565.1 millones, los cuales durante ese periodo de tiempo no representaron más allá

¹ Se refiere a evaluar si los recursos públicos que se destinan son suficientes o no para atender las necesidades de la población beneficiaria de una política pública.

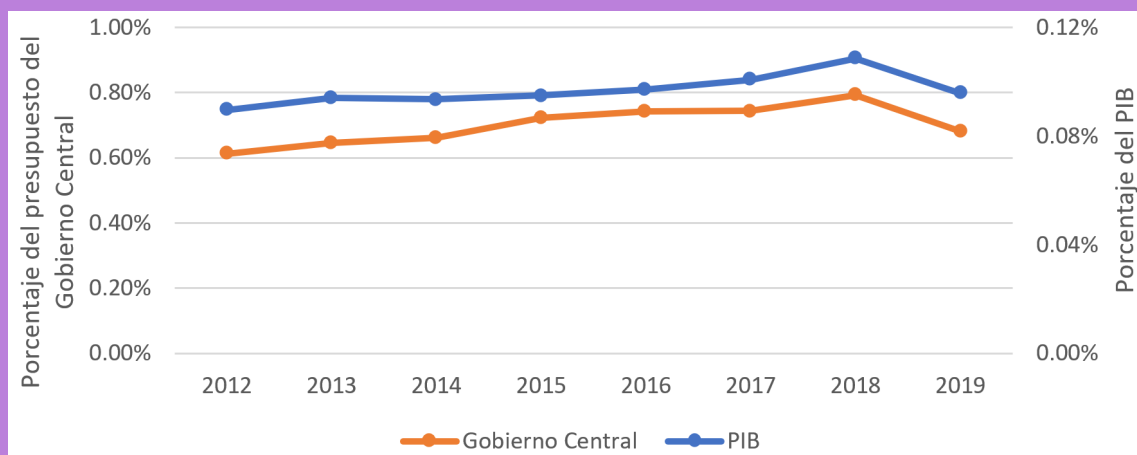
² En la literatura de derechos humanos se refiere a la cantidad de recursos del presupuesto público que efectivamente fueron gastados respecto de los que fueron autorizados.

³ Se refiere a si los recursos devengados han tenido una tendencia a cerrar brechas de cobertura.

⁴ Nótese que en este periodo se analizan dos administraciones gubernamentales: Otto Pérez Molina 2012 - 2015 y Jimmy Morales 2016 -2019.

del 0.11% del producto interno bruto «PIB» y el 0.79% del presupuesto devengado del Gobierno Central, si bien la tendencia fue aumentar de manera consecutiva durante los primeros siete años analizados en el último hay una considerable disminución del 5.3%, esto pudo estar asociado a complicaciones en la ejecución del presupuesto. Estos datos se confrontan contra el hecho que entre el periodo analizado la población entre detenidos y sentenciados aumentó un 66.7%; cifra que se desagrega con un aumento de 131.7% de la población detenida y 35.3% de sentenciados (entre hombres y mujeres).

GRÁFICA 1 GASTO PÚBLICO EN EL SISTEMA PENITENCIARIO DE ADULTOS Y ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY



Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN.

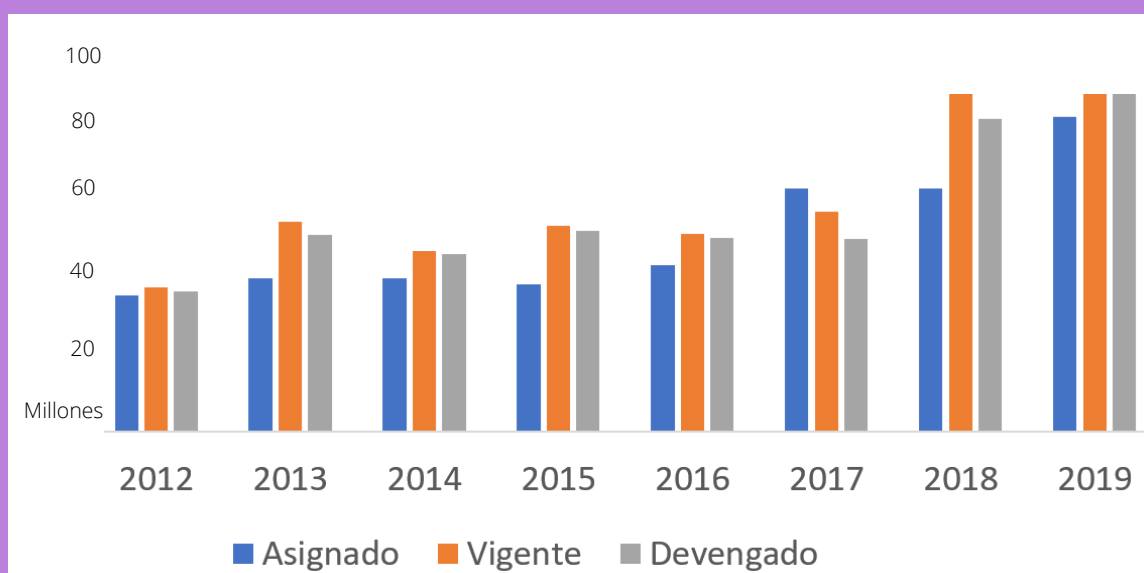
Otro de los aspectos importantes a mencionar es la capacidad de estas instituciones para utilizar los presupuestos que le son asignados por el Congreso de la República. Para llegar a este tipo de análisis es preciso hacerlo también de manera separada puesto que cada una tiene su propia dinámica y capacidad institucional.

En el caso particular de la SBS se encontró que el presupuesto asignado desde 2012 a 2016 tuvo incrementos moderados, pasó de Q33.9 millones a los Q41.5 de ellos, es decir un incremento de 22.4% en cinco años, (4.5% por año), sin embargo, a partir de 2017 el Congreso de la República hace un incremento

considerable del 46.0% en el presupuesto dirigido para atender a los menores en conflicto con la ley penal. Esto no se tradujo en mayores recursos invertidos para esta población, puesto que la tasa de ejecución ese año cayó del 97.6% en 2016 al 87.6% en 2017, es decir, se le autorizaron más recursos, pero la SBS no tenía la capacidad institucional para ejecutarlos, valga la salvedad que en ese último año el desempeño institucional de la SBS estuvo marcado por la tragedia del Hogar Seguro.

Para 2018, el presupuesto vigente de este programa en la SBS aumentó a Q87.1 millones debido a modificaciones que el Organismo Ejecutivo realizó. Por su parte en 2019 se llegó a tener un presupuesto vigente de Q96.0 millones, lo cual evidencia que después de 2016 se inicia un proceso donde se incrementan los presupuestos dirigidos hacia la atención de los menores en conflicto con la ley, y también se está en camino de recuperar los niveles de eficiencia (ejecución) previos a 2017.

GRÁFICA 2 MOMENTOS DEL PRESUPUESTO EN EL PROGRAMA DE REINSERCIÓN Y RESOCIALIZACIÓN DE MENORES EN CONFLICTO CON LA LEY (MILLONES DE QUETZALES)



Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN.

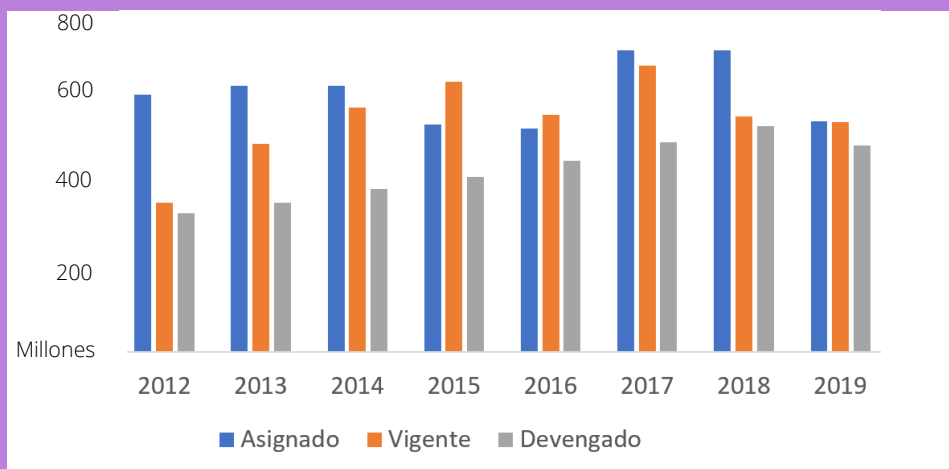
Por su parte, el presupuesto del Sistema Penitenciario tiene un comportamiento distinto (ambivalente podría decirse) puesto que el Congreso de la República no todos los años ha autorizado incrementos a esta institución, por ejemplo, entre 2012 a 2014⁵ su presupuesto mostró un estancamiento y reducción en los dos años posteriores, de esa cuenta por ejemplo para 2016 el Sistema Penitenciario recibió un presupuesto asignado de Q513.5 millones cuando en 2012 tuvo una asignación de Q591.0 millones. Un aspecto que pudo complicar que se lograrán mayores asignaciones fue que la tasa de ejecución estuvo en descenso entre 2012 al 2015 de 92.8% al 64.8%. En este último año, en buena medida dicho descenso se puede explicar por la crisis política de corrupción en la Administración Tributaria y otras entidades estatales.

Es hasta 2017 cuando el Congreso autoriza un nuevo techo presupuestario al Sistema Penitenciario de Q692.8 millones, pero nuevamente los problemas en la ejecución presupuestaria impiden que las personas privadas de libertad puedan tener acceso a mejores bienes y servicios públicos para su rehabilitación y resocialización. Si bien la ejecución en 2016 había llegado al 80.4% en 2017 cayó nuevamente ahora al 73.7%. Únicamente durante los últimos dos años la ejecución en el presupuesto llegó por encima del 90%, pero esto no se ha traducido en mayores presupuestos devengados, por ejemplo, en 2017 éste fue de Q482.3 millones, mientras que en 2019 disminuyó a Q474.1, esto puede traer como una primera conclusión el hecho de que existen tanto problemas de capacidad y eficiencia institucional como de voluntad política para lograr una transformación del sistema penitenciario, lo cual se puede analizar desde su presupuesto.

Al combinar las cifras del presupuesto del Sistema Penitenciario con las de la población privada de libertad se pueden obtener datos per cápita, de esa cuenta se sabe que con el presupuesto asignado por el Congreso al año 2012 se preveía una inversión pública diaria en cada privado de libertad de Q106.1, cifra que

⁵En 2014 bajo la administración del Ministro de Gobernación, López Bonilla se aprobó la Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024.

GRÁFICA 3 MOMENTOS DEL PRESUPUESTO EN EL SISTEMA PENITENCIARIO (MILLONES DE QUETZALES)



Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN.

disminuye hasta los Q95.1 en 2019, esto debido a que no se han autorizado los presupuestos recomendados, pero también debido al aumento de la población privada de libertad. Es de recordar que el asignado es la expresión de una "intención", mientras que el devengado es el que efectivamente se logra realizar en cada uno de los beneficiarios de la política pública, en este caso, la población privada de libertad.

De esa cuenta se sabe que las cifras del asignado distan mucho de las del devengado, por ejemplo como se ha dicho el asignado para cada privado de libertad fue de Q106.1, pero solamente se pudo gastar Q57.3 en cada persona, es decir, la pérdida para cada integrante de este grupo poblacional en bienes y servicios que debía producirles la administración pública fue de Q48.8 diarios. Esa brecha, es de reconocer que cada año se ha ido cerrando y año 2019 la inversión pública que el Estado "efectivamente" realizó en un privado de libertad equivalió a Q85.2 diarios.

Sobre este último punto analizado es preciso tomar en consideración lo siguiente: en promedio durante 2012 a 2019 el Estado de Guatemala destinó diariamente Q55.8 para cada privado de libertad, particularmente en 2019 fue de Q85.2, y en ese año la inversión pública

TABLA 1 GASTO PÚBLICO DIARIO EN CADA PERSONA PRIVADA DE LIBERTAD ENTRE 2012 A 2019, DE ACUERDO CON LOS MOMENTOS DEL PRESUPUESTO

Variable	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Detenidos y sentenciados	15,255	17,014	18,594	19,975	21,203	22,876	24,338	25,436
Asignado	106.1	109.7	109.7	93.8	92.2	124.4	124.4	95.1
Vigente	61.6	85.9	100.9	111.3	97.7	118.2	97.3	94.8
Devengado	57.3	61.5	67.2	72.2	78.9	86.6	93.2	85.2

Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN y estadísticas del Sistema Penitenciario.

en niñez y adolescencia fue de Q8.5, (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales «ICEFI» / Save The Children, 2020); es decir, prácticamente se destina diez veces más cada día para un privado de libertad que para una niña o niño, lo cual refuerza tres mensajes clave:

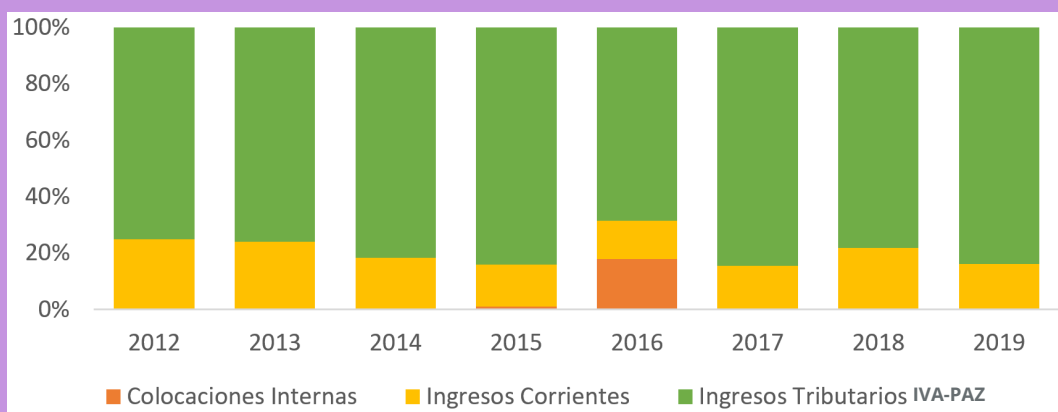
- El primero, invertir en la niñez y adolescencia ahorrará costos futuros en gastos del sistema penitenciario o de adolescentes en conflicto con la Ley Penal.
- El segundo, hoy es preciso invertir más en las personas privadas de libertad sobre todo en los adolescentes porque son las niñas y niños que en el pasado han sido abandonadas por la inexistencia de un sistema de protección social.
- Tercero, la sociedad guatemalteca debe reflexionar en qué tipo de inversiones en sus ciudadanos desea realizar: preventivas y formativas; o bien, enmendar la desatención.

Un último aspecto desde el cual se puede analizar el modelo de atención a la población privada de libertad y/o bajo resguardo del Estado es precisamente sus fuentes de financiamiento. En este sentido, se encontró que durante la serie de tiempo analizada (2012 -2019), cerca del 80.0% de los recursos provinieron del impuesto IVA-Paz, lo cual es un ingreso variable debido a que está atado al consumo, lo que en un contexto de desaceleración económica

como el de la pandemia por el Covid-19 puede traducirse para 2021 en menores presupuestos para esta población.

Únicamente durante 2016 el IVA-Paz representó menos del 80.0% del financiamiento total y fue precisamente porque se tuvo fondos de colocaciones internas, lo cual sugiere que es una fuente de financiamiento que puede ser explorada para lograr mayores presupuestos a esta finalidad, así como también el endeudamiento externo.

GRÁFICA 4 FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA PENITENCIARIO ENTRE 2012 A 2019 (MINGOB Y SBS)

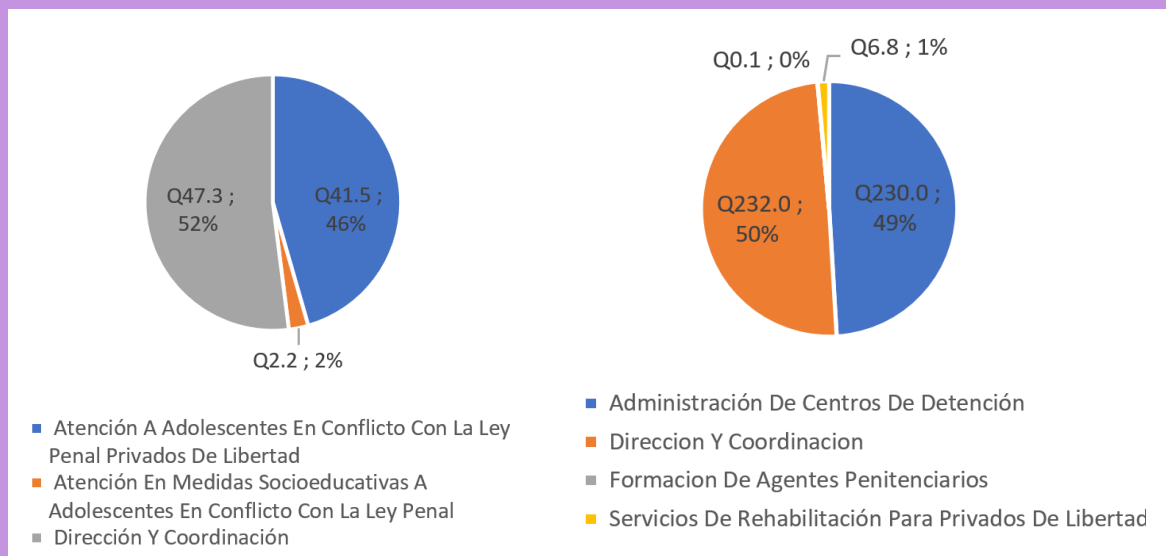


Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN.

Al analizar la distribución del presupuesto devengado a nivel de actividad en cada una de las instituciones mencionadas, se encontró que en 2019 el gasto de la SBS en la dirección y coordinación representó el 52.0% del programa de reinserción y resocialización de adolescentes en conflicto con la ley penal, mientras que la atención a éstos representó un 46.0% y las medidas socioeducativas apenas significan el 2.0% del presupuesto devengado para este programa.

Una situación similar ocurre en la Dirección General del Sistema Penitenciario donde los servicios de rehabilitación significan el 1.4% del presupuesto total de la Dirección, mientras la formación de agentes penitenciarios es menor a esa proporción (0.02%). En su mayoría el presupuesto de esta institución ha sido en 50.0% para Dirección y Coordinación y 49.0% para la Administración de Centros de Detención.

GRÁFICA 5 DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEVENGADO POR ACTIVIDAD PARA 2019, TANTO PARA LA SBS (IZQUIERDA) COMO PARA EL MINGOB (DERECHA)



Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN.

De lo anteriormente expuesto se puede evidenciar que:

- Es necesaria la voluntad política para lograr mayores asignaciones al presupuesto del sistema penitenciario, acorde a las necesidades de los privados de libertad a efecto de garantizar la restitución de sus derechos humanos.
- La capacidad institucional en la utilización de los recursos resulta determinante para que los privados de libertad puedan tener mayores y mejores bienes y servicios públicos para su reinserción y resocialización.
- Deben explorarse nuevas fuentes de financiamiento para el sistema penitenciario y no depender exclusivamente de impuestos atados al consumo, lo cual impacta en la sostenibilidad de actividades.
- El Estado debe retomar medidas alternativas al encarcelamiento en algunos delitos, además se debe evitar el uso excesivo de la prisión preventiva como ya lo ha reiterado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Evaluar la asignación y ejecución presupuestaria de una manera integral incluyendo a las otras instituciones del Sector Justicia que tienen relación directa con la población privada de libertad y/o bajo resguardo del Estado.

CRÉDITOS

Walter Corzo
Director Ejecutivo

Carlos Mendoza
Coordinador Académico

Autor
Enrique Maldonado
Consultor

Portada, diagramación y producción editorial
Catalina Godoy
Coordinadora de Comunicación

Asociación Civil Diálogos
0 calle 16-26 zona 15 Colonia El Maestro
Ciudad de Guatemala, Guatemala
www.dialogos.org.gt

   @dialogosguate

Octubre de 2020

Con el apoyo de



Este documento ha sido elaborado por el Observatorio de la Violencia de Diálogos. El análisis y las opiniones contenidas en este documento pertenecen exclusivamente a Diálogos.

Cualquier parte de esta publicación puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Diálogos, siempre y cuando se reconozca el crédito y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito de Diálogos solicitado a: comunicacion@dialogos.org.gt

Cualquier comentario u observación sobre esta publicación puede ser enviada al correo electrónico: info@dialogos.org.gt



Diálogos es un centro de pensamiento de segunda generación que busca promover la difusión y el avance de la investigación empírica y de las ciencias sociales, así como el análisis basado en evidencia de las políticas públicas y el diálogo público e informado, plural y democrático sobre los problemas públicos a nivel local, nacional y regional. Diálogos tiene una naturaleza independiente y apartidista, no está ligado a ninguna organización política, religiosa, empresarial ni sindical.

Guatemala, Octubre de 2020