

ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El PNUD se asocia con personas de todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis e impulsar y mantener el tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. En el terreno en más de 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y conocimiento local para ayudar a empoderar vidas y construir naciones resilientes.

Pueden obtener más información en www.undp.org o seguirnos en @PNUD.

Coordinación del estudio

Marcela Smutt y Ana Marcela López

Investigación

Carlos Acevedo

Equipo técnico participante

Armando Carballido, Gerald Mora, Jhoana Castaneda, Alejandra Monteoliva, Elvia Tapia-Santamaría, Lyla Gil, Daniel Carsana, Carlos Eduardo Argueta, Eduardo Díaz, Silvia Mendoza y Carmela Lanza

Diagramación

Betzy Flores

Agradecimientos

Para garantizar la calidad técnica del estudio *Análisis de la composición y evolución del gasto público en seguridad, justicia y derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras*, el proyecto regional PNUD Infosegura llevó a cabo una revisión de pares. Se agradecen los valiosos aportes de Carmen Aída Lazo y Gloria Manzotti, que enriquecieron el análisis expuesto en este informe.

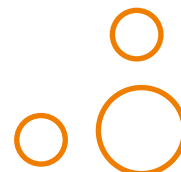
infoSEGURA



La elaboración de este documento ha sido posible gracias al apoyo brindado por el Gobierno de los Estados Unidos por medio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), y a la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe (PNUD).

Las opiniones y los puntos de vista que se presentan en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones ni los puntos de vista de las agencias y los organismos que apoyaron la realización de esta publicación, ni tampoco aquellos de los países miembros de las Naciones Unidas.

© 2024 PNUD y USAID. Todos los derechos reservados.





ÍNDICE

Lista de siglas y acrónimos	6
Prólogo	7
Resumen ejecutivo	9
Introducción	16
1. Seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana	20
2. La mejor estrategia preventiva de seguridad ciudadana es la inversión social	23
3. Arquitectura institucional de la seguridad, la justicia y los derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras	32
3.1. Guatemala	36
3.2. El Salvador	39
3.3. Honduras	41
4. Composición y tendencia del gasto en seguridad pública y justicia en el período 2010-2022	45
5. Presupuestación basada en resultados como marco para el gasto público en seguridad	54
5.1. Consideraciones metodológicas	55
5.2. Enfoque de presupuesto por resultados	56
6. Gestión presupuestaria por resultados en Guatemala	58
6.1. Resultados estratégicos	60
6.2. Resultados institucionales	62
6.3. Indicadores de producto y de resultado	62
6.4. Productos, subproductos y metas	65
6.5. Intervenciones y resultados esperados del Ministerio de Gobernación en 2022	68
6.6. Seguimiento y evaluación	70
7. Gestión presupuestaria en el área de seguridad pública en El Salvador	75
8. Presupuesto por resultados en Honduras	78
9. Recomendaciones sobre la medición de la eficiencia del gasto público en seguridad ciudadana	83
10. Consideraciones finales	87
Bibliografía	90
Anexo 1. Marco de resultados e indicadores asociados de la Política Nacional de Seguridad Pública de El Salvador	94
Anexo 2. Productos e indicadores asociados de la Política Nacional de Seguridad Pública de El Salvador	95

Índice de cuadros, gráficos y recuadros

Cuadros

Cuadro 1. Instituciones involucradas en las funciones de seguridad pública, justicia y protección de los derechos humanos en Guatemala	38
Cuadro 2. Instituciones involucradas en las funciones de seguridad pública, justicia y protección de los derechos humanos en El Salvador	40
Cuadro 3. Instituciones involucradas en las funciones de seguridad pública, justicia y protección de los derechos humanos en Honduras	43
Cuadro 4. Presupuestos aprobados para seguridad, justicia y derechos humanos según institución y área (en millones de dólares) en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022	47
Cuadro 5. Matriz de coeficientes de correlación entre las partidas presupuestarias para seguridad pública, justicia y derechos humanos, y las tasas de homicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022	51
Cuadro 6. Resultados estratégicos del Ministerio de Gobernación: presupuesto aprobado para 2022 (en millones de dólares)	61
Cuadro 7. Resultados institucionales del Ministerio de Gobernación de Guatemala: presupuesto aprobado para 2022 (en millones de dólares)	62
Cuadro 8. Indicadores institucionales del Ministerio de Gobernación de Guatemala para el ejercicio fiscal 2022 y multianual 2022-2026, 2018-2026	64
Cuadro 9. Ficha del indicador de tasa de homicidios (por cada 100,000 habitantes) en Guatemala, 2018-2026	64
Cuadro 10. Ficha del indicador de tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas (por cada 100,000 habitantes) en Guatemala, 2018-2026	65
Cuadro 11. Resumen de la producción institucional del Ministerio de Gobernación de Guatemala para el ejercicio fiscal 2022	66
Cuadro 12. Productos y subproductos seleccionados, con metas y asignación financiera. 11130005 Ministerio de Gobernación. Ejercicio fiscal 2022	67
Cuadro 13. Gasto por resultados según estructura programática del Ministerio de Gobernación de Guatemala para el ejercicio fiscal 2022 (detalle de los componentes del programa 11)	69
Cuadro 14. Relación entre los propósitos y los recursos asignados para unidades presupuestarias seleccionadas según el presupuesto aprobado para el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador, 2022	76
Cuadro 15. Plan estratégico y operativo. Institución: 70-Secretaría de Seguridad de Honduras, ejercicio 2021	81

Gráficos

Gráfico RE.1. Gasto público en seguridad pública, justicia y derechos humanos (en porcentajes del PIB) en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022	10
Gráfico RE.2. Distribución del gasto en seguridad, justicia y derechos humanos (en porcentajes) en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022	13
Gráfico 1. Gasto público del gobierno central en seguridad ciudadana (en porcentajes del PIB) en América Latina (7 países), 2010-2020	18
Gráfico 2. Índice de desarrollo humano (IDH) y tasa de homicidios (por cada 100,000 habitantes) en el mundo (122 países), 2019	25
Gráfico 3. Evolución del gasto social per cápita (en dólares constantes de 2010) en Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica, 2000-2020	27

Gráfico 4. Tasa de homicidios (por cada 100,000 habitantes) en Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica, y homicidios por país (en porcentajes), 1992-2022	28
Gráfico 5. Presupuesto para seguridad pública, justicia y derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras (en millones de dólares corrientes por cada 100,000 habitantes y en porcentajes del PIB), 2010-2022	48
Gráfico 6. Distribución del gasto en seguridad pública, justicia y derechos humanos (en porcentajes) en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022	50
Gráfico 7. Diagramas de dispersión entre el gasto en seguridad y justicia y las tasas de homicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022	52
Recuadros	
Recuadro 1. Centros Urbanos de Bienestar y Oportunidades (CUBO) en El Salvador	30

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPALSTAT	Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CUBO	Centro Urbano de Bienestar y Oportunidades, El Salvador
DSP	Índice de desempeño del sector público
ESP	Índice de eficiencia del sector público
IDH	Índice de desarrollo humano
INTERPOL	Organización Internacional de la Policía Criminal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional





PRÓLOGO

Una de las principales herramientas de política pública de que disponen los gobiernos son los presupuestos generales que anualmente aprueba el Poder Legislativo. Este instrumento esencial de gestión, junto con lo establecido en la Constitución política de los países, determina la inversión pública y los servicios que el Estado va a brindar a su población, y en consecuencia expresa las metas y los logros que se espera alcanzar.

Esta organización financiera supone un proceso de toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos disponibles, en función de las cuales se determina qué políticas se implementarán para mejorar la calidad de vida de la población y, consecuentemente, promover su desarrollo humano. Así, cuánto se invierte en las áreas de educación, salud, innovación y medioambiente, o en la promoción de la igualdad de género, o en la dimensión de justicia y seguridad ciudadana, determina las prioridades sociales de un gobierno.

La seguridad ciudadana, tal y como la entiende el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se concibe como un bien público, como un derecho humano y como una condición indispensable para el desarrollo. Una sociedad no puede avanzar si no están garantizados la necesaria protección de la integridad física y moral de las personas, el pleno ejercicio de sus deberes y derechos, y el disfrute de las libertades individuales.

Guatemala, El Salvador y Honduras¹ han padecido situaciones de conflicto social y violencia. Si bien los datos oficiales indican que en los últimos años se registró una disminución de las tasas de homicidios, todavía son elevados los indicadores de algunos delitos, como aquellos que afectan de manera particular a las mujeres y las niñas. Desde 2010 hasta 2022, la preocupación por la seguridad se ha reflejado en los presupuestos generales de los tres

¹ La presentación de los países en este documento sigue un orden geográfico, lo que significa que se los menciona en función de su ubicación relativa en términos de geografía. Es importante destacar que este orden no implica el establecimiento de ninguna jerarquía ni conlleva una valoración de la importancia de los países. Se recomienda tener en cuenta este criterio basado en la ubicación geográfica de los países al interpretar la secuencia de los datos mencionados en el texto.

países, que han realizado un significativo esfuerzo institucional al aumentar las partidas presupuestarias destinadas a este rubro. Como se señala en este estudio, el gasto total de estas naciones en seguridad ciudadana, a nivel del gobierno central, creció a una tasa promedio anual del 8.2 % en los últimos 12 años. Si el análisis se realiza por país se observa, por ejemplo, que Guatemala — país que, en promedio, destinó el menor porcentaje de su producto interno bruto (PIB) a seguridad en el período analizado (1.6 %)— tiene un gasto similar al promedio latinoamericano (1.7 %), mientras que El Salvador (3.1 %) y Honduras (2.1 %) se sitúan por encima de ese promedio.

Estos datos parecen indicar que los países del norte de Centroamérica han situado a la seguridad ciudadana entre sus prioridades presupuestarias, junto con las áreas de educación, infraestructura, salud y desarrollo social. No obstante, ¿destinar una cantidad considerable de la inversión pública a la seguridad ciudadana, en las condiciones de estrechez fiscal que caracterizan a estos países, es indicativo de una mejora en las condiciones de seguridad de la población? O, si la pregunta se formula de otra forma, ¿qué tan efectivo y eficiente ha sido el gasto público que los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras han destinado a mejorar la seguridad y reducir la violencia para promover sociedades más seguras, justas y cohesionadas?

Este documento supone una primera aproximación al análisis de la efectividad y eficiencia del gasto público en seguridad ciudadana en Guatemala, El Salvador y Honduras. Su lectura y discusión, sin duda, incentivará el debate público sobre un tema clave y poco explorado, a la vez que contribuirá a fortalecer las políticas públicas de seguridad ciudadana basadas en evidencia como una herramienta indispensable para progresar hacia una gobernabilidad efectiva y hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.



RESUMEN EJECUTIVO

El propósito principal de este informe es analizar la composición y la evolución del gasto público destinado al área de seguridad ciudadana, y focalizar el análisis específicamente en las áreas de seguridad pública, justicia y protección de los derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras en el período comprendido entre 2010 y 2022. El estudio también formula algunas recomendaciones que se plantean en el marco del enfoque de presupuesto por resultados, para contribuir a mejorar la efectividad y la eficiencia de ese gasto a fin de alcanzar sociedades más cohesionadas y pacíficas.

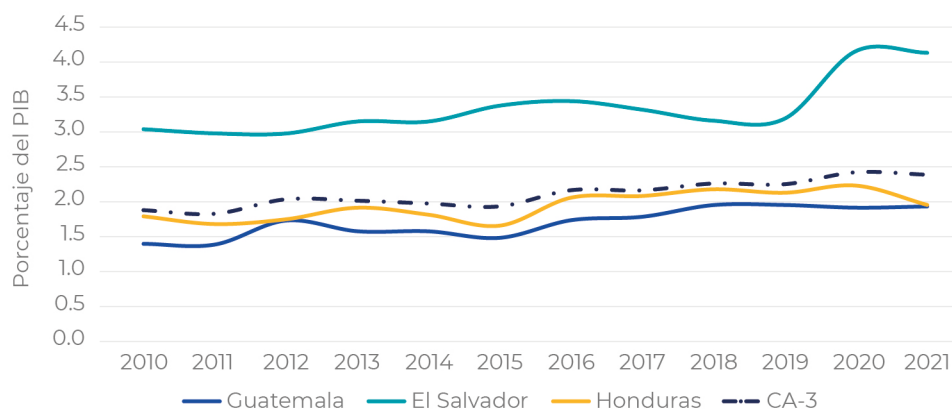
Durante el período 1992-2022 más de 379,000 personas fueron víctimas de homicidio en el norte de Centroamérica: se produjeron 130,011 homicidios en Guatemala, 131,350 homicidios en El Salvador y 118,103 homicidios en Honduras. Los resultados de diversas encuestas de victimización y percepción de la seguridad que se realizan en la región muestran que la inseguridad figura consistentemente como una preocupación central de la población de esos países. Cabe notar también la drástica reducción de los homicidios que se ha registrado en El Salvador a partir de 2022 y el impacto de esa reducción en la percepción de seguridad de la población.

A fin de hacer frente a la situación de inseguridad y violencia, los tres países han realizado un esfuerzo importante para aumentar las partidas presupuestarias destinadas a seguridad ciudadana². Entre 2010 y 2022 el gasto total de los tres países en esa área creció a una tasa promedio anual del 8,2 %, al pasar de 1,430.6 millones de dólares en 2010 (1.8 % del PIB) a 3,637.2 millones de dólares en 2022 (2.4 % del PIB), como se observa en el gráfico RE.1.

² CEPALSTAT aplica la clasificación de las funciones de gobierno para separar las erogaciones por funciones. La función de "orden público y seguridad" incluye las partidas para servicios de policía, tribunales de justicia, prisiones, e investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad. Dicha clasificación puede usarse para estudiar la eficacia de los programas de gobierno en esos ámbitos (FMI, 2014, pág. 158, párr. 6.126).

Gráfico RE.1

Gasto público en seguridad pública, justicia y derechos humanos (en porcentajes del PIB) en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia con base en información de los ministerios de finanzas públicas y los bancos centrales de Guatemala, El Salvador y Honduras.

Nota: La abreviatura CA-3 refiere al promedio correspondiente a los tres países centroamericanos considerados en este estudio.

El análisis efectuado en este informe se enmarca en la noción de seguridad ciudadana entendida como la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto de la integridad física y material de las personas, y su derecho a tener una vida digna (PNUD, 2013). Esta idea está centrada en el bienestar de las personas y considera que la provisión de seguridad ciudadana es un requisito indispensable para el desarrollo humano; asimismo, subraya el papel central que tiene la realización plena de una serie de derechos humanos que son exigibles frente al Estado.

En tal sentido, seguridad pública y seguridad ciudadana no son conceptos mutuamente excluyentes sino complementarios, ya que la seguridad es un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado. En sentido amplio, la función de seguridad pública tiene el propósito de velar por la protección de la vida y la integridad, y salvaguardar los derechos y libertades de las personas, así como el orden y la paz públicos, desde un enfoque preventivo integral de la violencia. Esta definición es congruente con las concepciones internacionales que plantean que el concepto de seguridad debe ir más allá del combate y el castigo de la delincuencia y sustentarse en una perspectiva de derechos humanos, de tal modo que la función de seguridad pública y justicia puede ser definida como la política pública cuyo fin es proteger y garantizar los derechos humanos frente al delito y la violencia (CIDH, 2009; PNUD, 2013).

Este enfoque asume que, a largo plazo, la mejor estrategia de seguridad pública es la inversión social. La seguridad pública desde la óptica de la seguridad ciudadana no debe entenderse como una simple reducción de los índices de delito y de violencia. Debe ser el resultado de: i) políticas que formen parte de una estrategia integral orientada a la mejora de la calidad de vida de la población; ii) la acción comunitaria dirigida a la prevención del delito y la violencia; iii) la impartición de una justicia accesible, oportuna y eficaz, y iv) una educación basada en los valores de convivencia pacífica, respeto de la ley, tolerancia y construcción de cohesión social (PNUD, 2013). Además de trabajar para mejorar los sistemas de justicia y de aplicación de la ley, es fundamental enfocarse en medidas preventivas, como la generación de oportunidades de empleo y la promoción de la inclusión social. Asimismo, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana va de la mano de la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger, de manera efectiva y con apego a los derechos humanos, la integridad física y material de las personas.

A la luz del concepto de seguridad ciudadana, las funciones principales que debe cumplir la arquitectura institucional de la seguridad pública pueden clasificarse en tres grandes áreas: i) seguridad pública en sentido convencional (policía y sistema penitenciario); ii) administración de justicia (sistema judicial, ministerio público, defensoría pública), y iii) protección de los derechos humanos y rehabilitación social. Las distintas entidades del Estado que participan en el desempeño de esas funciones deben actuar de manera coordinada a fin de que la seguridad pública sea ejercida de forma integral.

i) Seguridad pública. En el ámbito de la prevención, la investigación y la persecución de los delitos, las responsabilidades recaen principalmente en las autoridades policiales que dependen del Órgano Ejecutivo. Estas se apoyan en otras instituciones de gobierno que participan de la ejecución de sanciones. Además, la seguridad pública incluye la eventual reinserción social de quienes han recibido una pena por la comisión de algún delito (sistema penitenciario).

ii) Administración de justicia. El Poder Judicial, a través de sus órganos jurisdiccionales, es el encargado de impartir justicia mediante la aplicación de normas y principios jurídicos para la resolución de conflictos en los distintos ámbitos de aplicación de las leyes (civil, penal, mercantil, laboral, administrativo y fiscal, entre otros). Asimismo, la autoridad judicial tiene la responsabilidad exclusiva de establecer, modificar y determinar la duración de las penas. En el ámbito de la procuración de justicia participan también las instancias responsables de ejercer la acción pública penal y conducir la investigación del delito (el Ministerio Público o la Fiscalía General de la República), y de prestar el servicio de defensa legal gratuita en el ramo penal de conformidad con los derechos y las garantías del debido proceso.

iii) Protección de los derechos humanos y rehabilitación social. Existe una diversidad de entidades cuya responsabilidad principal es proteger y asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, administrar el buen funcionamiento de los centros de asistencia a víctimas de delitos, trabajar en la atención de los factores de riesgo asociados con la violencia, y desarrollar programas preventivos y acciones encaminadas a la rehabilitación y reinserción social de quienes han delinquido. En este estudio se considera que tales entidades conforman el ámbito de protección de los derechos humanos.

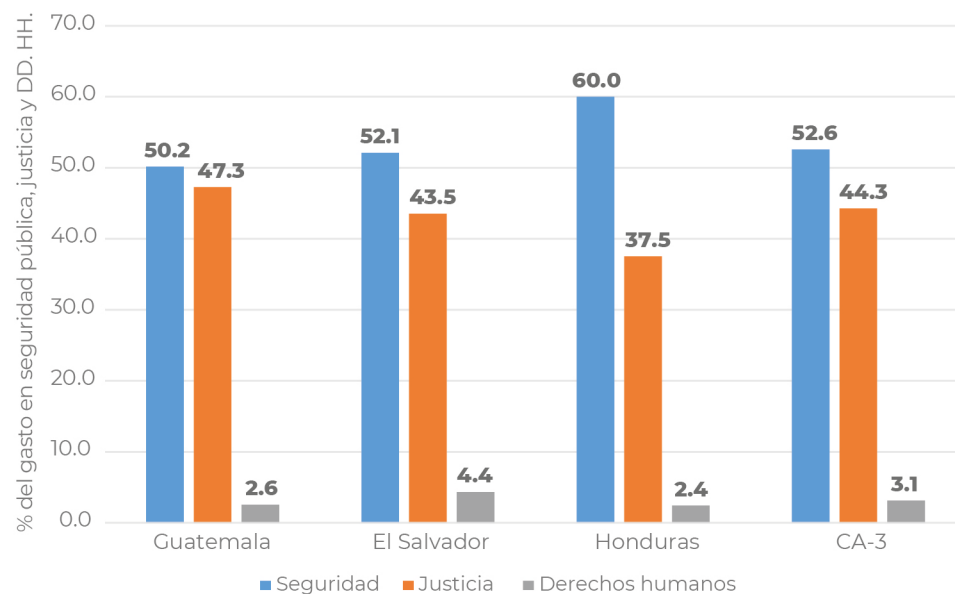
De este modo, en este informe se examina la composición y la evolución del presupuesto destinado a seguridad, justicia y derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras durante el período 2010-2022. Para realizar el análisis se utilizó la información pública disponible sobre las asignaciones presupuestarias destinadas a esas áreas, provista por las respectivas autoridades hacendarias de los tres países, a saber, el Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, el Ministerio de Hacienda de El Salvador y la Secretaría de Finanzas de Honduras, y dicha información se complementó con datos de los respectivos bancos centrales.

Entre 2010 y 2022 el gasto total de los tres países destinado a seguridad pública, justicia y derechos humanos creció a una tasa promedio anual del 8.2 %. Los datos desagregados por país permiten observar que la tasa de crecimiento del gasto público dirigido a esas partidas fue del 10.5 % en Guatemala, del 6.9 % en El Salvador y del 6.1 % en Honduras. Los datos de los tres países considerados a nivel agregado indican que las mayores asignaciones presupuestarias correspondieron a las carteras de seguridad pública (52.6 %), mientras que un 44.3 % se destinó a funciones de justicia (gráfico RE.2). Los tres países asignaron una proporción mínima a las partidas relacionadas con la protección de los derechos humanos y la rehabilitación social (3.1 %).

En particular, fueron muy modestas las partidas presupuestarias asignadas a las principales instituciones responsables de velar por los derechos de las mujeres y de brindar asistencia a mujeres y niñas víctimas de violencia. A título ilustrativo, el presupuesto asignado en 2022 a las instancias rectoras de las políticas de protección integral de los derechos de las mujeres en la región —la Secretaría Presidencial de la Mujer en Guatemala, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer en El Salvador y la Secretaría de Asuntos de la Mujer en Honduras— representó apenas el 0.3 % del gasto público en seguridad pública, justicia y derechos humanos. Ello sugiere que la promoción de las políticas de atención integral de las mujeres y, específicamente, de los programas dirigidos a brindar asistencia a las mujeres en situación de violencia sigue constituyendo un reto para los Estados de la región.

Gráfico RE.2

Distribución del gasto en seguridad pública, justicia y derechos humanos (en porcentajes) en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia con base en información de los ministerios de finanzas públicas de Guatemala, El Salvador y Honduras.

Nota: La abreviatura CA-3 refiere al valor agregado correspondiente a los tres países centroamericanos considerados en este estudio.

Dada la magnitud del problema de inseguridad y violencia que aqueja a las sociedades del norte de Centroamérica, y considerando los recursos crecientes que los gobiernos destinan para enfrentar ese problema, se impone una pregunta inmediata: ¿hasta qué punto el gasto público destinado a combatir la inseguridad y la violencia ha resultado efectivo y eficiente para promover sociedades más seguras y justas?

En este informe se recomienda adoptar el enfoque de presupuesto por resultados para mejorar la efectividad y eficiencia del gasto en seguridad pública. El presupuesto por resultados es una estrategia de gestión pública ampliamente utilizada a nivel internacional, que permite vincular la asignación de recursos presupuestarios con bienes y servicios (productos) y con resultados medibles a favor de la población. Esto puede contribuir a la mejora de la calidad del gasto público pues permite que las entidades del Estado hagan un uso más eficaz y eficiente de los recursos, al priorizar el gasto público en la provisión de productos (bienes y servicios) que, según la evidencia recabada, contribuyen al logro de resultados vinculados con el bienestar de la población (BID, 2009). Dicho enfoque, adicionalmente, tiene la ventaja de que ofrece herramientas para mejorar la transparencia y los procesos de contraloría social y rendición de cuentas del gasto público ante la ciudadanía.

Guatemala y Honduras aplican un enfoque de gestión presupuestaria por resultados desde 2007 y 2012, respectivamente. En El Salvador el presupuesto se elabora por áreas de gestión. En este informe se consideran las asignaciones para seguridad pública de los tres países con base en el presupuesto asignado al Ministerio de Gobernación de Guatemala, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador y la Secretaría de Seguridad de Honduras.

En términos generales los tres países han realizado acciones importantes para aumentar las asignaciones presupuestarias destinadas a combatir la violencia y la inseguridad ciudadana, y han logrado avances apreciables en lo que respecta al diseño, la efectividad y la eficiencia de las políticas de seguridad ciudadana.

En cuanto a la experiencia de Guatemala con la metodología de gestión por resultados, destaca el Modelo Lógico para la Prevención de la Violencia y el Delito desarrollado por el Ministerio de Gobernación, cuya estrategia de implementación es institucional y sectorial, y que cuenta con la participación de actores estatales, gobiernos locales, organizaciones comunitarias no gubernamentales, el sector privado y diversos organismos de cooperación internacional que contribuyen a la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática.

En el caso de El Salvador, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, a través de la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social, ha desarrollado una alternativa innovadora para fomentar procesos locales de prevención de la violencia mediante el fortalecimiento de estructuras comunitarias y la creación de oportunidades. Se trata de los denominados Centros Urbanos de Bienestar y Oportunidades (CUBO). Dichos centros son concebidos como un espacio físico, dentro de las comunidades, que promueve el desarrollo de la población a través de la lectura, el arte, la cultura, y las tecnologías de la información y la comunicación. Los centros cuentan con infraestructura moderna que incluye una biblioteca, un área de lectura, un área de juegos para la primera infancia, un salón de usos múltiples, un área de videojuegos, un centro de cómputos y un estudio de grabación. El área exterior cuenta con juegos infantiles y un gimnasio al aire libre. Además, la infraestructura de los centros es inclusiva para facilitar el acceso de personas con discapacidad.

En Honduras, PNUD Infosegura también ha apoyado la definición de un mapa municipal a través de la identificación tanto de los lugares que concentran una mayor proporción de delitos y factores de riesgo, como de los grupos poblacionales más afectados por la violencia y la criminalidad. El objetivo es generar análisis de datos multisectoriales que sirvan como insumos para la toma de decisiones multinivel y para la elaboración de políticas públicas en el ámbito de la convivencia y la seguridad ciudadana. Esta labor

ha implicado un trabajo importante de articulación interinstitucional, ya que las herramientas de priorización y focalización territorial incorporan información sobre seguridad ciudadana desagregada a nivel municipal —por ejemplo, datos socioeconómicos sobre educación o salud—, lo que permite un análisis innovador sobre las dinámicas que afectan la seguridad ciudadana en el territorio nacional y un mejor diseño de las políticas públicas necesarias para responder a tal problemática.

No obstante, sus ventajas para mejorar las asignaciones presupuestarias, la adopción del enfoque de gestión por resultados no implica que la efectividad y la eficiencia del gasto público aumenten automáticamente. En particular, medir la eficiencia de cada dólar gastado en seguridad pública implica, entre otras cosas, desarrollar marcos lógicos más sólidos y combinar el monitoreo y la evaluación presupuestaria con ejercicios formales de evaluación de impacto.

Asimismo, en la evaluación de la efectividad y la eficiencia del gasto en seguridad pública, justicia y derechos humanos es indispensable considerar el entorno institucional específico de cada país. El fortalecimiento de la seguridad ciudadana va de la mano de la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger de manera efectiva, y en un marco caracterizado por el respeto de los derechos humanos, la integridad física y material de las personas.

La alineación del gasto público con los objetivos estratégicos en materia de seguridad pública requiere también del fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación del gasto. Solo con más y mejores datos que permitan dar seguimiento al desempeño de las estrategias, los programas y las acciones —tanto con relación a productos o resultados, como con respecto a flujos de recursos y costos— se puede lograr que el gasto público destinado a seguridad, justicia y derechos humanos resulte más efectivo y eficiente.

Las herramientas de priorización y focalización territorial de las políticas de seguridad ciudadana —como las que se han desarrollado en los países de la región con la asistencia técnica del proyecto Infosegura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— resultan de gran utilidad para dar prioridad a las intervenciones en los municipios con base en el nivel de incidencia que en cada caso tengan los distintos tipos de delitos y los factores de riesgo, y para mejorar la formulación de políticas públicas y planes de acción a fin de responder a los problemas de seguridad ciudadana.



INTRODUCCIÓN

El propósito principal de este informe es analizar la composición y la evolución del gasto destinado al área de seguridad ciudadana, y focalizar el análisis específicamente en las áreas de seguridad pública, justicia y protección de los derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras en el período comprendido entre 2010 y 2022. Además, en el estudio se propone adoptar el enfoque de presupuesto por resultados para incrementar la efectividad y la eficiencia de dicho gasto con el objetivo de mejorar la seguridad ciudadana mediante la promoción del Estado de derecho y la garantía de un acceso igualitario a la justicia para toda la población.

Por razones históricas que son particulares de cada país, aunque los países analizados comparten varios rasgos comunes, Guatemala, El Salvador y Honduras han padecido situaciones de conflicto social y violencia durante varias décadas, cuyas secuelas perduran en la actualidad. Guatemala y El Salvador experimentaron conflictos bélicos de larga data que culminaron con sendos acuerdos de paz, firmados en 1992 en El Salvador y cuatro años después en Guatemala. En Honduras el movimiento guerrillero que se desarrolló en la década de 1980 no alcanzó las dimensiones de un conflicto bélico abierto, como en el caso de sus vecinos, pero en este país también se dio un contexto de violencia extrema.

A pesar de los procesos de transición política que han experimentado los tres países desde comienzos de 1990, el escenario social ha seguido caracterizándose por altos índices de inseguridad y de violencia. Durante el período 1992-2022 más de 379,000 personas fueron víctimas de homicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras, sin incluir el número de personas desaparecidas y víctimas de homicidios culposos (por accidentes de tránsito)³. Las diversas encuestas de victimización y percepción de seguridad que se realizan en la región muestran que la inseguridad aparece consistentemente

³ Estimación efectuada a partir de las tasas de homicidios por 100,000 personas y de las estadísticas de poblaciones reportadas por el Banco Mundial en la base de datos de los Indicadores de desarrollo mundial para el período 1992- 2009 (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>) y de PNUD Infosegura para el período 2010-2022.

como “la mayor preocupación” para el 55.0 % de la población de Guatemala (Ministerio de Gobernación de Guatemala y PNUD Infosegura, 2019) y el 55.4 % de la población de El Salvador (DIGESTYC, 2018), mientras que la inseguridad es “el problema más urgente que enfrenta Honduras” para el 42.8 % de la población hondureña (IUDPAS, 2019).

En noviembre-diciembre de 2021, el 46.8 % de la población en El Salvador consideraba la inseguridad y violencia como el principal problema del país, seguido por problemas económicos (28.9 %). Sin embargo, esta cifra ha disminuido con el paso del tiempo y, para marzo de 2023, solo el 6.7 % de la población encuestada identificaba la delincuencia y la violencia como el principal problema del país (Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 2023). Por su parte, la encuesta coyuntural de marzo de 2023 del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) obtuvo resultados similares: solo el 8.0 % de la población consideraba la delincuencia como el principal problema del país, mientras que el 58.0 % mencionó problemas relacionados con la economía (IUDOP, 2023a). El levantamiento de información más reciente de esta institución en mayo de 2023 reafirma esta disminución, pues el 7.1 % de la población encuestada consideraba la delincuencia como el principal problema que enfrenta el país (IUDOP, 2023b).

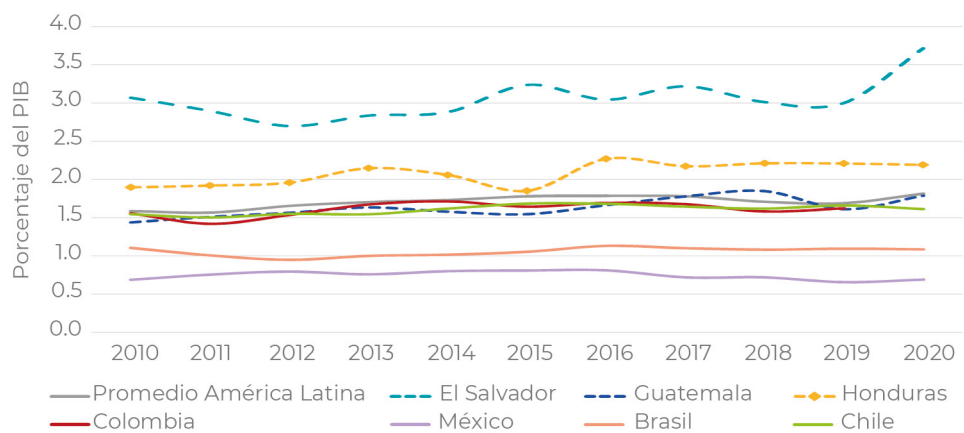
Para hacer frente a la situación de inseguridad y violencia los tres países han realizado un esfuerzo importante para aumentar las partidas presupuestarias destinadas a seguridad ciudadana, según datos de las Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALSTAT). De acuerdo con datos de CEPALSTAT, entre 2010 y 2020 el gasto total de dichos países destinado a seguridad ciudadana, a nivel del gobierno central, creció a una tasa promedio anual del 8.4 %.



Según CEPALSTAT El Salvador reportó en ese período un gasto público promedio para este rubro equivalente al 3.1 % del PIB, seguido de Honduras, con un gasto promedio del 2.1 % del PIB (gráfico 1). El gasto promedio de Guatemala en el rubro de seguridad ciudadana fue menor, del 1.6 % del PIB, similar al promedio latinoamericano (1.7 %) y al gasto promedio de países como Chile y Colombia (ambos con un gasto del 1.6 %). Los gobiernos centrales de países más grandes, como Brasil (1.1 %) y México (0.7 %), destinaron menos recursos a la seguridad ciudadana medidos como porcentaje del PIB, aunque debe tenerse en cuenta que el gasto a nivel estatal e incluso municipal en Brasil y México es cuantioso, por lo que se elevarían los porcentajes si se considerase el gasto público agregado que estos países destinan para seguridad ciudadana.

Gráfico 1

Gasto público del gobierno central en seguridad ciudadana (en porcentajes del PIB) en América Latina (7 países), 2010-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en CEPALSTAT, <<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>>.

Nota: CEPALSTAT considera la clasificación de las funciones del gobierno para separar las erogaciones por funciones. La función de "orden público y seguridad" incluye las partidas asignadas a servicios de policía, tribunales de justicia, prisiones, e investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad. Dicha clasificación puede usarse para estudiar la eficacia de los programas de gobierno en esos ámbitos (FMI, 2014, pág. 158, párr. 6.126).

Dada la magnitud del problema de inseguridad y violencia que aqueja a las sociedades del norte de Centroamérica, y considerando los recursos crecientes que los gobiernos asignan para enfrentar ese problema, se impone una pregunta inmediata: ¿hasta qué punto el gasto público destinado a combatir la inseguridad y la violencia ha resultado efectivo y eficiente para promover sociedades más seguras y justas?



Esta pregunta adquiere mayor relevancia en un contexto en que los países enfrentan fuertes restricciones fiscales, exacerbadas por la pandemia de la COVID-19 y la crisis económica global. En 2020 la deuda pública total de Guatemala, El Salvador y Honduras aumentó en promedio 11 puntos porcentuales del PIB⁴, debido en gran medida a la expansión del gasto público que se produjo como resultado de la necesidad de hacer frente a la crisis económica desatada por la pandemia y agudizada por la crisis global.

El concepto de eficiencia presupone el de efectividad del gasto público, aunque sean diferentes. La efectividad del gasto se refiere a si se han logrado alcanzar los objetivos planteados (por ejemplo, reducir las tasas de homicidios, extorsiones, etc.), independientemente del nivel de gasto. La eficiencia alude a los efectos que el gasto tiene con relación a los recursos utilizados (¿hubo derroche de recursos o estos se aprovecharon bien?).

⁴ Según datos del Consejo Monetario Centroamericano (CMCA, <https://www.secmca.org/secmcadatos/>), en 2020 la deuda pública total de Guatemala aumentó casi 4 porcentuales del PIB; la de El Salvador, 18 puntos; y la de Honduras, 11 puntos.

Una política pública puede ser efectiva (logró resultados), pero no eficiente (utilizó los recursos ineficientemente), pero no al revés.

Así, en este informe se recomienda adoptar el enfoque de presupuesto por resultados para mejorar la efectividad y la eficiencia del gasto en seguridad pública. Este enfoque, además, tiene la ventaja de ofrecer herramientas para mejorar la transparencia y los procesos de contraloría social y rendición de cuentas del gasto público ante la ciudadanía.

Sin embargo, es preciso tener presentes las limitaciones del enfoque de presupuesto por resultados para medir la eficiencia del gasto. A primera vista, el problema estriba en la dificultad de medir la eficiencia con un instrumento que no está calibrado para tal tarea (presupuestos nacionales). No obstante, la presupuestación basada en resultados ofrece herramientas para avanzar hacia un gasto público más eficiente, sobre todo cuando dicho enfoque se refuerza con mecanismos de evaluación de impacto de las intervenciones o con medidas de política más puntuales.

En lo que respecta a la estructura del informe, en la primera sección se plantea la relación y el alcance de los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana propuestos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como punto de partida y marco de referencia para el análisis posterior (PNUD, 2013). En la segunda sección se desarrolla la idea de que la inversión social es la mejor estrategia de seguridad para construir instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger de manera efectiva, y con apego a los derechos humanos, la integridad física y material de las personas. En la tercera sección se examina la relación entre la arquitectura institucional y las funciones de seguridad pública y justicia que le competen al Estado para cumplir con su responsabilidad fundamental de garantizar una convivencia ciudadana armoniosa en un marco caracterizado por el respeto de los derechos humanos. En la cuarta sección se revisan los montos, la composición y la tendencia del presupuesto público destinado a seguridad y justicia en Guatemala, El Salvador y Honduras durante el período 2010-2022. En la quinta sección se exponen algunas consideraciones metodológicas sobre la medición de la efectividad y la eficiencia del gasto público. En las secciones sexta, séptima y octava se examina la gestión presupuestaria desde el enfoque de presupuesto por resultados en Guatemala y Honduras, y se establece una comparación con el enfoque de presupuesto por áreas de gestión que prevalece en El Salvador, en lo que atañe al gasto destinado a seguridad pública, justicia y protección de los derechos humanos. La novena sección concluye con algunas reflexiones generales sobre la importancia de mejorar las asignaciones presupuestarias destinadas a seguridad pública y justicia como un elemento fundamental de la implementación de políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana, incluida la inversión en los programas de prevención contemplados en dichas políticas.

1. Seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana



- Las formas en que se concibe la seguridad en la región son el resultado de diferentes paradigmas sobre el problema de la inseguridad y la violencia que han incidido, de alguna manera, en la producción académica al respecto y en las decisiones de política.

Convencionalmente la *seguridad pública* se define como un ámbito que comprende la prevención, la investigación y la persecución de los delitos, cuya responsabilidad recae sobre todo en las autoridades policiales que dependen del Órgano Ejecutivo, apoyadas por otras instituciones de gobierno que participan en la ejecución de sanciones y en la eventual reinserción social de aquellas personas que han recibido una pena por haber cometido algún delito (sistema penitenciario).

Sin descartar la utilidad de ese concepto para establecer una clasificación del gasto público, el análisis que se desarrolla en este informe defiende un concepto ampliado de seguridad pública, enmarcado en la noción de *seguridad ciudadana* postulada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013). La seguridad ciudadana se concibe como la protección de un núcleo básico de derechos, entre los que se incluyen el derecho a la vida, el respeto de la integridad física y material de las personas, y su derecho a tener una vida digna. Esta idea está centrada en el bienestar de las personas y considera que la provisión de seguridad ciudadana es un requisito indispensable para el desarrollo humano. Además, subraya el papel central de realización efectiva de una serie de derechos humanos que son exigibles frente al Estado.

La superación de la idea de seguridad estatal y orden público como valores superiores, el necesario ordenamiento de las capacidades estratégicas y operativas del Estado materializadas en políticas públicas, y el foco puesto en el bienestar de las personas permitieron posicionar la idea de seguridad vinculada a la ciudadanía como el principal objetivo de protección.

A su vez, la seguridad ciudadana se entiende a la luz del concepto de *seguridad humana*, que se define como la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad (PNUD, 1994). La seguridad humana es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, riesgos que afectan la salud y delitos. Estas amenazas pueden afectar a las personas y limitar sus oportunidades de desarrollo humano.

En comparación con el abanico de amenazas que pueden afectar la seguridad humana, la seguridad ciudadana constituye un concepto cuyo alcance es más acotado. Puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana que se relaciona con la seguridad personal y más específicamente



con amenazas como el delito y la violencia, pero que no se circunscribe a estas. La falta de empleo, la pobreza, la inequidad o la carencia de libertades, por citar algunos ejemplos, también son obstáculos directos para la convivencia y la seguridad ciudadana (PNUD, 2013).

En tal sentido, seguridad pública y seguridad ciudadana no son nociones mutuamente excluyentes sino complementarias. Ambas deben ir de la mano, ya que la seguridad es un bien público y, en cuanto tal, es obligación del Estado proveer los medios para garantizarla. Desde esa perspectiva, la seguridad implica el acceso ciudadano sin exclusiones a los bienes y servicios del Estado con la competencia del Estado y el reconocimiento del uso legítimo de la fuerza por parte de este para garantizar los derechos de la ciudadanía. Supone superar la mirada tradicional y limitada de la seguridad como un servicio unidireccional del Estado hacia la ciudadanía e incorporar acciones que conllevan responsabilidades compartidas.

En ese marco conceptual, el análisis efectuado en este informe adopta una noción amplia del gasto en seguridad pública. Se entiende, por una parte, que la seguridad ciudadana es un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado. Por otra parte, se considera que la función básica del Estado de preservar el orden social demanda recursos no solo para garantizar el cumplimiento de las funciones policiales y la gestión penitenciaria a cargo de la prevención, el combate y la sanción del delito, sino también para la administración del sistema de justicia, la rehabilitación y la reinserción social de las personas que han delinquido, el desarrollo de políticas públicas integrales para la prevención de la violencia y la protección de los derechos humanos de toda la ciudadanía.

En sentido amplio, la función de seguridad pública tiene el propósito de velar por la protección de la vida y la integridad de las personas, y de salvaguardar sus derechos y libertades, así como el orden y la paz públicos, desde un enfoque preventivo integral de la violencia. Esta definición es congruente con las concepciones internacionales que plantean que el concepto de seguridad debe ir más allá del combate y castigo de la delincuencia y sustentarse en una perspectiva de derechos humanos, de tal modo que la función de seguridad pública y justicia puede ser definida como la política pública cuyo fin es proteger y garantizar los derechos humanos frente al delito y la violencia (CIDH, 2009; PNUD, 2013).

Sin descartar los mecanismos de coerción cuando recurrir a estos sea estrictamente necesario, una estrategia de seguridad entendida desde la seguridad ciudadana debería fundarse en un enfoque centrado en la prevención de las situaciones que ponen en riesgo la integridad de las personas a partir de la identificación de los factores de riesgo que las hacen más vulnerables a sufrir o cometer ciertos delitos, y debería enfocarse en la creación de condiciones socioeconómicas que propicien una convivencia ciudadana armoniosa y una gobernanza democrática efectiva.

2. La mejor estrategia preventiva de seguridad ciudadana es la inversión social



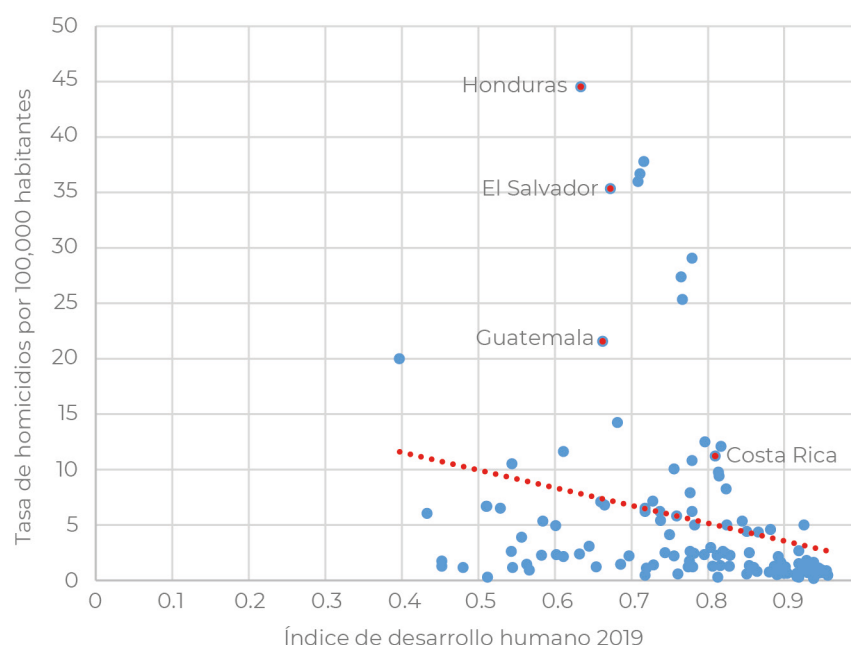
- El análisis histórico comparativo muestra que en general
- los países que presentan niveles más altos de seguridad
- ciudadana son los que han desarrollado instituciones sólidas, entre las que se incluyen redes de protección social eficientes. A su vez han priorizado la inversión social como una estrategia para promover el crecimiento económico y lograr una mayor cohesión social. Así, en términos generales, los países que han alcanzado mayores niveles de desarrollo presentan menores niveles de conflictividad social, inseguridad y violencia.

Ello no supone una causalidad determinística y mecánica entre un mayor nivel de desarrollo y un menor nivel de violencia. Como se muestra en el gráfico 2, los países que alcanzan valores más altos del índice de desarrollo humano (IDH) tienden a presentar tasas de homicidios más bajas por cada 100,000 habitantes (con una correlación de -0.28). Sin embargo, hay países con bajo desarrollo humano y tasas de homicidios bajas, y países con un alto nivel de desarrollo humano y tasas de homicidios relativamente altas⁵. Detrás de la relación estadística entre ambas variables hay cuestiones de medición, pero también factores idiosincráticos relacionados con la evolución histórica particular de cada país. La violencia y la inseguridad son problemas complejos, multidimensionales, cuya manifestación depende de un entramado de factores que comprenden, entre otros, la distribución de recursos y la calidad del gasto público. A mayor presencia de estos factores, más factible es que se generen comportamientos individuales o grupales de violencia. Un informe especial del PNUD sobre la seguridad humana en el antropoceno señala que la inseguridad humana tiende a ser mayor en los países con un bajo IDH (PNUD, 2022, pág. 17).

En lo que respecta a los temas de medición, hay que considerar que el IDH, si bien tiene por objetivo ofrecer una medida del desarrollo más integral que el mero crecimiento económico registrado por el producto interno bruto (PIB), tampoco logra capturar las múltiples dimensiones del desarrollo. Por otra parte, la tasa de homicidios suele ser la variable más visible cuando se analiza la situación de violencia en un país, pero el fenómeno de la violencia no se reduce a los homicidios, sino que abarca una amplia gama de delitos y hechos de violencia (violencia de género, agresiones y lesiones, delitos contra el patrimonio y extorsiones, entre otros).

⁵ El PNUD clasifica a los países, de acuerdo con el valor del IDH, en cuatro grupos: i) países con un nivel de desarrollo humano muy alto (IDH superior a 0.80); ii) países con un nivel de desarrollo humano alto (IDH entre 0.70 y 0.80); iii) países con un nivel de desarrollo humano medio (IDH entre 0.55 y 0.70), y iv) países con un nivel de desarrollo humano bajo (IDH inferior a 0.55) (PNUD, s/f[b]).

Gráfico 2
Índice de desarrollo humano (IDH) y tasas de homicidios
por 100,000 personas para una muestra de 122 países, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en información del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y datos consultados en la base de datos Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>>.

La evolución histórica de cada país y la manera particular en que se configuran sus instituciones determinan también la relación entre el desarrollo y la violencia. El Salvador, Honduras y Guatemala, pese a ser países con un nivel de desarrollo humano medio, registran tasas de homicidios considerablemente más elevadas que las de países con un bajo desarrollo humano, medido por el IDH. Hay otros países como Brasil, Colombia, México, Sudáfrica o Venezuela que registran valores del IDH que los sitúan en un nivel de desarrollo humano alto, pero que registran tasas de homicidios comparativamente muy elevadas con respecto a otros países con niveles de desarrollo humano similar.

El *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014* sobre seguridad ciudadana planteaba ya una “paradoja latinoamericana”: a pesar de los avances plasmados en los indicadores de crecimiento y desarrollo regional en la última década, la inseguridad objetiva y percibida había aumentado (PNUD, 2013). Entre otros factores, dicho informe atribuía ese fenómeno al hecho de que la estructura económica había dado lugar a un crecimiento económico sin calidad y centrado en el consumo, generando insuficiente movilidad social y falta de oportunidades para avanzar hacia un bienestar compartido.

En todo caso, aun sabiendo que la relación entre desarrollo y seguridad ciudadana no es mecánica, la inversión social es, a largo plazo, una apuesta segura para prevenir la violencia y garantizar mejores condiciones para la convivencia ciudadana, en comparación con enfoques reactivos que hacen más énfasis en usar instrumentos de coerción y represión del Estado⁶. El contraste que, a este respecto, muestran Guatemala y Honduras, por un lado, y Costa Rica, por otro, constituye un ejemplo de las diferentes trayectorias que pueden seguir los países dependiendo de las prioridades que asignen a las políticas de inversión social para promover un mayor bienestar económico y, a su vez, sociedades más seguras.

Desde sus orígenes como república independiente, tras la disgregación de la República Federal de Centroamérica en 1838, Costa Rica siguió una trayectoria institucional muy diferente a las de los otros tres países. Mientras que en Guatemala y El Salvador el desarrollo de la caficultura en la segunda mitad del siglo XIX se vio impulsado por las reformas liberales que en ambos países dieron lugar al despojo de las tierras ejidales, la expropiación de numerosos pequeños agricultores y la constitución de una estructura enormemente concentrada de la propiedad de la tierra bajo un esquema de latifundio-minifundio, en Costa Rica la expansión de la caficultura se produjo sobre la base de una estructura basada en medianos propietarios agrícolas (Torres Rivas, 1971; Acemoglu y Robinson, 2019).

A partir de la década de 1880 el Estado costarricense invirtió fuertemente en educación, inversión que continuó a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Con la abolición del ejército en 1948, el país priorizó aún más la inversión social y desarrolló un modelo de Estado de bienestar que ha constituido un referente a nivel internacional, mientras que en el norte de Centroamérica los estamentos militares se fortalecían a costa de sacrificar la inversión social y ahogaban las iniciativas de democracia bajo la férula de regímenes autoritarios o abiertamente dictatoriales.

A pesar de las dificultades fiscales que Costa Rica ha experimentado desde mediados de la década del 2000, las cuales han redundado en un relativo deterioro del Estado de bienestar, la apuesta por la inversión social sigue siendo una característica distintiva de las políticas públicas, en comparación con sus vecinos del norte de Centroamérica. En el gráfico 3 se destaca el incremento registrado por el gasto social per cápita de Costa Rica (medido en dólares constantes de 2010) en el período 2000-2020, en comparación con el de Guatemala, El Salvador y Honduras, según información de CEPALSTAT⁷.

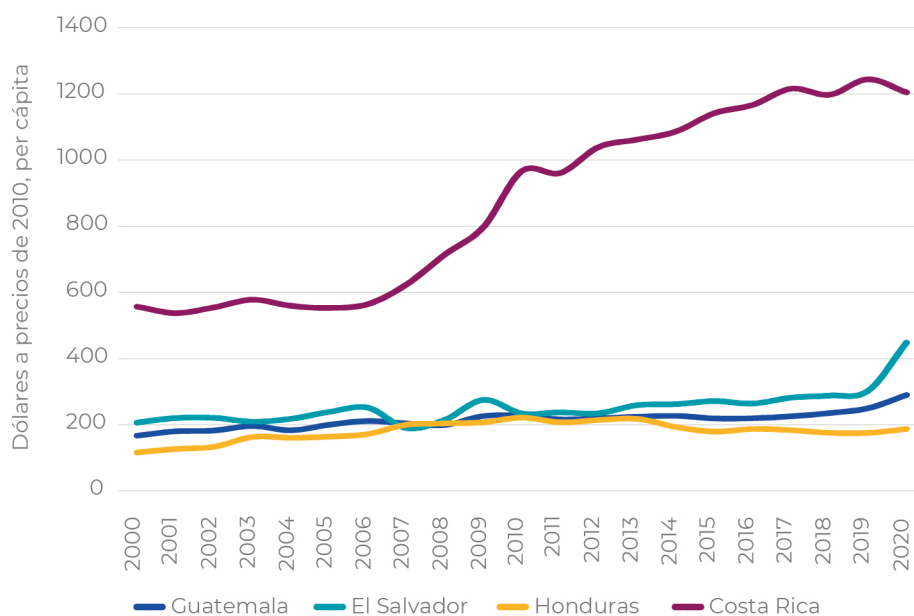
6 El argumento que se desarrolla acá sobre la relevancia de la inversión social para prevenir situaciones de violencia no excluye otros factores explicativos de la etiología de la violencia, como pueden ser la incapacidad y complejidad del Estado, la gobernanza criminal, o las redes funcionarios-ciudadanos-criminales, los cuales, de hecho, pueden también analizarse como casos específicos de un débil entorno institucional.

7 Los datos se refieren al gasto social ejecutado por el gobierno central en los cuatro países considerados.

Alrededor de 2020 el gasto social per cápita de Costa Rica era más de 4 veces superior al de Guatemala, 2.7 veces más elevado que el de El Salvador y casi 6.5 veces más alto que el de Honduras.

Gráfico 3

Evolución del gasto social per cápita (en dólares constantes de 2010) en Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en CEPALSTAT, <<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>>.

La apuesta histórica de Costa Rica por una mayor inversión social ha derivado en el desarrollo de un modelo socioeconómico de Estado de bienestar que, a su vez, ha estado acompañado de niveles de inseguridad y de violencia significativamente menores que los de sus vecinos del norte de Centroamérica durante el período analizado.

Diversas estimaciones efectuadas a partir de las tasas de homicidios por cada 100,000 personas, así como las estadísticas de población reportadas por el Banco Mundial para el período 1992-2009⁸, complementadas con información de PNUD Infosegura correspondiente al período 2010-2021, indican que durante el período 1992-2022 más de 391,000 personas fueron víctimas de homicidios en los cuatro países considerados: en Guatemala se produjeron 130,011 homicidios; en El Salvador, 131,350 homicidios, y en Honduras, 118,103 homicidios. En el mismo período, 11,987 personas fueron

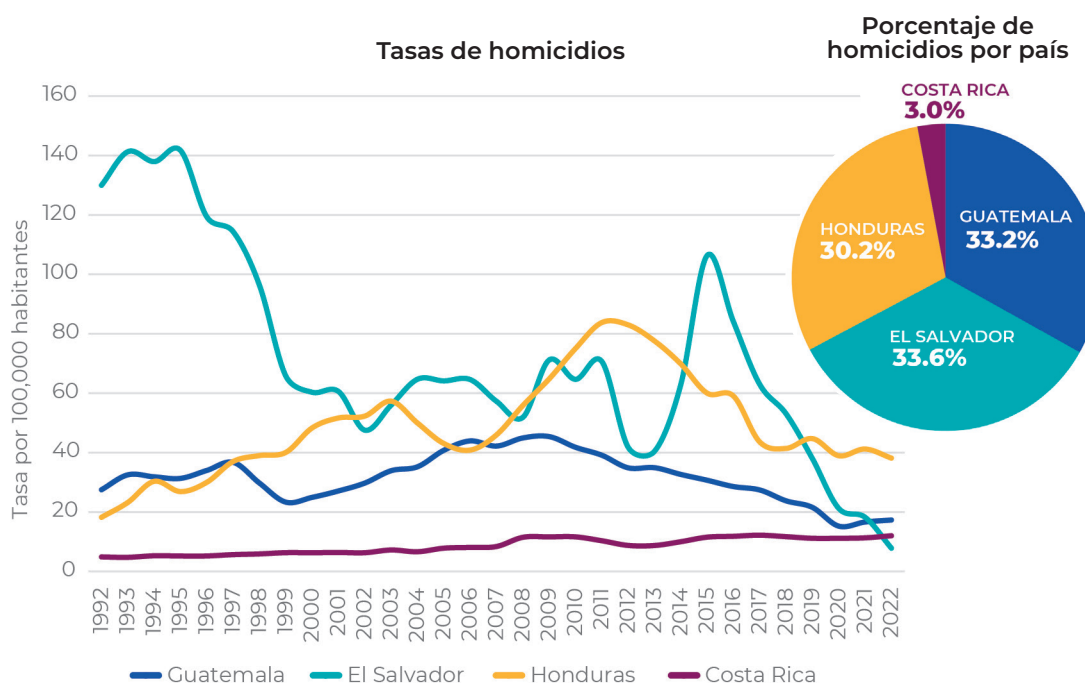
⁸ Base de datos Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>>.

víctimas de un homicidio en Costa Rica. Estas cifras no incluyen el número de personas desaparecidas ni los homicidios culposos debidos a accidentes de tránsito.

Si bien las tasas de homicidios han tendido a disminuir en la última década, los niveles de violencia en el norte de Centroamérica todavía son elevados (gráfico 4). Del total de homicidios ocurridos en ese período en los cuatro países analizados, el 33.6 % corresponde a El Salvador, seguido por Guatemala (33.2 %) y Honduras (30.2 %). Los homicidios registrados en Costa Rica representan apenas el 3 % de ese total. Según datos presentados en un estudio global sobre los homicidios publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019), en 2017 se registró una tasa de 6.1 homicidios por cada 100,000 personas a nivel global, y una tasa de 17.2 homicidios en las Américas. Ese mismo año Guatemala, El Salvador y Honduras registraron tasas de 27.4, 63.0 y 43.6 homicidios por cada 100,000 habitantes, respectivamente, según datos de PNUD Infosegura.

Gráfico 4

Tasa de homicidios (por cada 100,000 habitantes) en Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica, y homicidios por país (en porcentajes), 1992-2022



Fuente: Elaboración propia con base en información del proyecto regional PNUD Infosegura y datos consultados en la base de datos Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>>.

Costa Rica ha mantenido históricamente tasas de homicidios muy inferiores a las de Guatemala, El Salvador y Honduras, aun cuando en años recientes las tasas hayan convergido debido al descenso de los homicidios en estos tres últimos países. Sin soslayar la precaución que es preciso tener a la hora de analizar la relación entre inversión social y violencia, ya mencionada en este estudio, no es casual que la prioridad que Costa Rica le ha dado a las políticas sociales haya dado lugar a un modelo socioeconómico que le ha permitido al país gozar de mayores niveles de seguridad ciudadana que los que han prevalecido en los países del norte de la región⁹.

La lección principal que deriva de ello es la reafirmación del rol clave que la inversión social juega a largo plazo en la generación de mayores niveles de seguridad ciudadana. Por tanto, la inversión social y el gasto en seguridad pública y justicia deben verse como complementarios. Además de trabajar para mejorar los sistemas de justicia y la aplicación de la ley, es fundamental enfocarse en la adopción de medidas preventivas, como la generación de oportunidades de empleo, la promoción de la inclusión social, y la promoción de una cultura de convivencia ciudadana y de una gobernanza efectiva en democracia. El fortalecimiento de la seguridad ciudadana va de la mano de la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger de manera efectiva y con apego a los derechos humanos la integridad física y material de las personas.

Además de destinar más recursos a la inversión social, en los países analizados probablemente sea preciso revisar las asignaciones presupuestarias para seguridad pública y justicia, y evaluar si se necesitan más recursos para esos fines o si es necesario mejorar la eficiencia de tales asignaciones. La seguridad ciudadana es el resultado de políticas que conforman una estrategia integral, que incluye la mejora de la calidad de vida de la población; la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia; una justicia accesible, oportuna y eficaz, y una educación basada en valores como la convivencia pacífica, el respeto de la ley, la tolerancia y la construcción de cohesión social (PNUD, 2013). Un ejemplo de una estrategia integral para prevenir y reducir los factores de violencia consiste en los denominados Centros Urbanos de Bienestar y Oportunidades (CUBO), que han sido desarrollados en El Salvador a través de la coordinación de la Dirección de Reconstrucción de Tejido Social del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (recuadro 1).

⁹ Cabe aclarar que las tasas de homicidios en Costa Rica han subido gradualmente desde comienzos de la década de 1990 debido, entre otros factores, a un cierto efecto de "contagio" de la conflictividad social de sus países vecinos y, en la última década, debido a un aumento de la actividad de grupos regionales ligados al narcotráfico y otras actividades ilícitas (Kjelstad, 2018).

Recuadro 1

Centros Urbanos de Bienestar y Oportunidades (CUBO) en El Salvador

En el marco de la fase 2 del Plan Control Territorial denominada “Oportunidades”, la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social, una dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, ha articulado acciones para el fortalecimiento de la identidad y la pertenencia comunitarias, la cultura, la transformación social, la libre movilidad y las prácticas deportivas y recreativas, a través de la construcción y dinamización del uso de espacios públicos de calidad en comunidades vulnerables de todo el país.

Bajo esta estrategia se han habilitado los denominados Centros Urbanos de Bienestar y Oportunidades (CUBO), que son espacios físicos, dentro de las comunidades, que promueven el desarrollo de la población a través de la lectura, el arte, la cultura, y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Cada CUBO cuenta con infraestructura moderna que incluye una biblioteca, un área de lectura, un área de juegos para la primera infancia, un salón de usos múltiples, un área de videojuegos, un centro de cómputos y un estudio de grabación. En el área exterior los CUBO se han equipado con juegos infantiles y un gimnasio al aire libre. Además, su infraestructura es inclusiva para facilitar el acceso de personas con discapacidad.

Los CUBO se conciben como una alternativa para fomentar procesos locales de prevención de la violencia mediante el fortalecimiento de estructuras comunitarias y de la creación de oportunidades.

Han sido creados como polos de desarrollo en los que se promueve el empoderamiento de niñas, niños y jóvenes en cada comunidad. Dado que permiten la convivencia familiar y comunitaria en espacios dignos y seguros, se espera que impulsen transformaciones culturales que promuevan la creatividad, el desarrollo de capacidades, el sano esparcimiento y la cohesión comunitaria.

Los CUBO están distribuidos a nivel nacional, y en ellos se pueden realizar actividades lúdicas, educativas y recreativas que apoyan el desarrollo artístico y el crecimiento personal. Actualmente hay 11 en funcionamiento: CUBO Ingeniero Roberto Orellana, San Juan Opico; CUBO Emanuel, Santa Ana; CUBO Zacamil, Mejicanos; CUBO Milagro de la Paz, San Miguel; CUBO IVU, San Salvador; CUBO El Tamarindo, La Unión; CUBO Santa Lucía, Mejicanos; CUBO San Luis Talpa, La Paz; CUBO Valle Verde, Apopa; CUBO San José II, San Salvador, y CUBO Panchimalco, San Salvador.

Según datos proporcionados por la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social, la construcción y el equipamiento de los 11 CUBO requirió una inversión aproximada de 8,578,528.13 dólares, que ha sido apoyada por la cooperación internacional.

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la asignación del gasto público para seguridad y justicia no debe perderse de vista que la efectividad y la eficiencia de este gasto dependen fundamentalmente del entorno institucional específico de cada país. Por ejemplo, alrededor de 2011, Chile tenía una tasa de 318 policías por cada 100,000 habitantes y una tasa de 3.7 homicidios por cada 100,000 habitantes, mientras que El Salvador presentaba tasas de 343 policías y 70.7 homicidios por cada 100,000 habitantes. Otro ejemplo lo ofrece la variación entre países del número de jueces por cada 100,000 habitantes. Esa tasa fue de 4.28 jueces por cada 100,000 habitantes en México en 2011, mientras que en Costa Rica y Paraguay dicha tasa fue superior a 16 en 2010. Los datos presentados indican que contar con más policías o más jueces no se traduce necesariamente en un sistema de justicia más efectivo. Chile, considerado como un caso de éxito por sus reformas judiciales, registró en 2007 una tasa de 5.98 jueces por cada 100,000 habitantes, una de las más bajas de la región¹⁰.

Bajo la premisa de que el fortalecimiento de las instituciones en general es una condición fundamental para mejorar el clima de seguridad ciudadana, no puede soslayarse que, para fortalecer sus capacidades en materia de justicia y seguridad, los Estados de la región no solo necesitan gastar más, sino también mejorar la eficiencia del gasto público.

En las secciones que siguen se aborda la cuestión de la eficiencia del gasto público en seguridad y justicia en Guatemala, El Salvador y Honduras, con vistas a alcanzar el objetivo de proteger la vida de las personas, así como su integridad física y material, como condición fundamental para que ellas puedan ampliar sus capacidades y ejercer de manera efectiva sus libertades.

¹⁰ Los datos relativos a las tasas de policías y jueces, así como los datos correspondientes a la tasa de homicidios de Chile, se consultaron en PNUD (2013). El dato de la tasa de homicidios de El Salvador para 2011 proviene de PNUD Infosegura.

3. Arquitectura institucional de la seguridad, la justicia y los derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras



- La arquitectura institucional apropiada para asumir las
- funciones de seguridad y justicia puede considerarse a
- la luz del concepto amplio de seguridad pública antes planteado. Esas funciones pueden clasificarse en tres grandes áreas: *seguridad pública en sentido estricto* (policía y sistema penitenciario), *administración de justicia* (sistema judicial, ministerio público, defensoría pública) y *protección de los derechos humanos y rehabilitación social*. Las distintas entidades de gobierno responsables del desempeño de esas funciones deben actuar de manera coordinada para que la seguridad pública sea ejercida de forma integral.

Como se indicó anteriormente, la seguridad pública se concibe, de manera convencional, como un ámbito que comprende la prevención, la investigación y la persecución de los delitos, cuya responsabilidad recae principalmente en las autoridades policiales que dependen del Órgano Ejecutivo, apoyadas por otras instituciones de gobierno que participan en la ejecución de sanciones y en la eventual reinserción social de quienes han recibido una pena por la comisión de algún delito (sistema penitenciario).

Por su parte, el Poder Judicial, a través de sus órganos jurisdiccionales, es el encargado de impartir justicia mediante la aplicación de normas y principios jurídicos para la resolución de conflictos en los distintos ámbitos de aplicación de las leyes (fuero civil, penal, mercantil, laboral, administrativo y fiscal, entre otros). Asimismo, la autoridad judicial detenta la responsabilidad exclusiva de imponer, modificar y determinar la duración de las penas.

En el ámbito de procuración de justicia participan también las instancias responsables de ejercer la acción pública penal y de conducir la investigación del delito (el Ministerio Público o la Fiscalía General de la República), así como aquellas encargadas de prestar el servicio de defensa legal gratuita en el ramo penal según los derechos y las garantías del debido proceso (el Instituto de la Defensa Pública Penal en Guatemala, la Procuraduría General de la República en El Salvador y la Dirección Nacional de la Defensa Pública en Honduras).

Por último, una diversidad de entidades se encarga de proteger y asegurar los derechos humanos, de atender los centros de asistencia a víctimas de delitos, de trabajar en la atención de los factores de riesgo asociados con la violencia, y de desarrollar programas preventivos y acciones encaminadas



a la rehabilitación y la reinserción social de quienes han delinquido. En este informe se denomina de manera genérica a tales entidades como el ámbito de protección de los derechos humanos.

No hay, en principio, un modelo de arquitectura institucional que pueda proponerse como paradigma para todos los contextos desde un punto de vista normativo. Sin duda, hay países cuya arquitectura institucional es más efectiva y eficiente que el promedio para alcanzar menores niveles de violencia y delincuencia. La evidencia internacional muestra que países que presentan entornos institucionales más desarrollados —de acuerdo con criterios como los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial tales como estado de derecho, control de la corrupción, rendición de cuentas, calidad regulatoria, efectividad del gobierno, estabilidad política, etc. (The World Bank, 2023)— suelen presentar menores tasas de homicidios. A su vez, menores tasas de homicidios suelen estar correlacionadas con menores tasas de otros tipos de delitos. Tal es el caso, por ejemplo, de países como Luxemburgo, Suiza, Holanda, Noruega, Japón, Singapur y Hong Kong.

Otro grupo de países registran tasas de homicidios muy bajas, como Catar, Baréin, Brunéi, los Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, China y otros, y presentan pobres resultados para el indicador de Estado de derecho. Mantener bajas tasas de delitos en el marco de un régimen autoritario y un débil respeto de los derechos humanos no constituye un modelo para seguir. De lo que se trata es de levantar una arquitectura institucional que prevenga la violencia en un entorno caracterizado por la convivencia democrática y el respeto de los derechos humanos.

Un enfoque que ha ganado creciente aceptación en los sistemas de seguridad pública de diversos países es el modelo de policía comunitaria, también conocida como policía de proximidad o de barrio. Este mecanismo de descentralización permite fortalecer las políticas de seguridad pública y de prevención del delito con la participación ciudadana, y mejorar la eficiencia de las funciones policiales. Además, busca fortalecer la gestión de la seguridad pública y la legitimidad de la institucionalidad policial frente a la ciudadanía, mediante la construcción de espacios de confianza que permiten un acercamiento entre las policías y las comunidades a quienes las primeras prestan servicio. Su adopción suele contribuir a hacer más eficiente y efectiva la función policial, con frecuencia sometida a fuertes cuestionamientos en contextos donde imperan hechos de violencia crónica o altos niveles de criminalidad (Oliver, 2004; Dammert, 2004; PCC e Insyde, s/f).

Aunque no existe una receta única para su adopción o implementación, el modelo de policía comunitaria se ha desarrollado en distintos países de Europa, América y Asia, con variantes particulares de acuerdo con los

diferentes contextos institucionales. En Canadá, Estados Unidos y algunos países de Europa el modelo se desarrolló a partir de la década de 1980, destacándose las experiencias de la Real Policía Montada de Canadá en Halifax y Victoria, la Policía Metropolitana de Londres, la Policía Nacional de Japón, y la Policía de Chicago y Boston, entre otras (Dammert, 2004).

En América Latina, desde comienzos de la década de 1990, se ha ido imponiendo el consenso de que, para disminuir los delitos y la violencia, es esencial trabajar con programas territorialmente descentralizados y diseñados de acuerdo con las realidades locales, que favorezcan relaciones de confianza y colaboración entre la policía y la ciudadanía desde una perspectiva basada en la corresponsabilidad ciudadana de la gestión policial (Frühling, 2008).

Entre las experiencias latinoamericanas más exitosas en lo que respecta a la implementación del nuevo modelo policial destacan la Política Pública de Cultura Ciudadana implementada por la Alcaldía Mayor de Bogotá (Hurtado, 2008), el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de los Carabineros de Chile, la Policía de São Paulo y la Policía Nacional de Costa Rica (El Hatillo), entre otras (Frühling, 2004; Rico y Chinchilla, 2006; Eijkman, 2007). En algunos casos, las iniciativas para implementar modelos de policía comunitaria en la región se han desarrollado en el marco de procesos de reforma política y policial. Este es el caso de la Policía Nacional Civil surgida del acuerdo de paz alcanzado en El Salvador en 1992 y de la Policía Nacional Civil surgida del acuerdo de paz alcanzado en Guatemala en 1996 para dar fin a sendos conflictos bélicos internos.

En contraste con el abordaje policial tradicional de tipo coercitivo y reactivo, el modelo de policía comunitaria enfatiza la acción preventiva y proactiva y la colaboración con otros actores sociales como la vía más efectiva para enfrentar los entornos de violencia e inseguridad. Las experiencias más exitosas de policía comunitaria han mostrado que los problemas de inseguridad suelen tener mejores posibilidades de solución cuando se realizan intervenciones integrales que involucran, de manera transversal, a diferentes actores, organismos y órdenes de gobierno (PCC e Insyde, s/f).

A continuación, se mencionan algunas de las acciones que caracterizan al enfoque de policía comunitaria y lo diferencian de los esquemas de policía tradicional:

- Asumir la perspectiva de los derechos humanos como un eje transversal de la actividad policial en la definición de los objetivos y los estándares de actuación.
-
- Fortalecer la transparencia policial y la rendición de cuentas.
-
- Desmilitarizar y democratizar a la policía, configurándola como una institución civil.
-
- Descentralizar las funciones policiales: esto implica la existencia de una relación horizontal dentro de la institución policial; el cultivo de un mayor vínculo con otras instituciones de gobierno y con organizaciones no gubernamentales; el impulso de una mayor autonomía para la toma de decisiones, y el desarrollo de una capacidad de respuesta proactiva y preventiva para implementar estrategias y programas flexibles y eficientes que permitan abordar la complejidad de los problemas (USAID, 2011).

En este marco de análisis se describe a continuación la arquitectura institucional específica encargada de las funciones de seguridad pública, justicia y protección de los derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras.

3.1. Guatemala

El Ministerio de Gobernación es el responsable de prestar servicios de seguridad a las personas y su patrimonio (función policial) y servicios de custodia y rehabilitación de privados de libertad (función penitenciaria). También desempeña otras funciones, como la prestación de servicios de inteligencia civil, divulgación oficial, gobierno departamental, servicios migratorios y de extranjería. La Policía Nacional Civil está separada de la Fuerza Armada, de acuerdo con su Ley Orgánica (Decreto 11-97).

En el ámbito de la administración de justicia intervienen el Organismo Judicial (Juzgados de Paz, Juzgados de Primera Instancia y Salas de Apelaciones), el Ministerio Público, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF) y el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP). De acuerdo con el artículo 213 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el presupuesto de la Corte Suprema de Justicia no debe ser inferior al 2 % del presupuesto de ingresos ordinarios del Estado.

El responsable de la acusación penal es el Ministerio Público, apoyado por el INACIF, mientras que la defensoría pública la realiza el Instituto de la IDDP. Este se define como una institución autónoma con independencia técnica

y funcional, creada como organismo administrador del servicio público de defensa penal para asistir de manera gratuita a personas que disponen de escasos recursos económicos, con base en lo establecido en el artículo 12 de la Constitución Política.

En 2016, mediante el Decreto 21-2016, se creó el Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito (IAAVD), denominado también Instituto de la Víctima, como persona jurídica autónoma, con patrimonio propio e independencia funcional y orgánica, con la finalidad de «brindar asistencia y atención a las víctimas del delito, para lograr la reparación digna a la cual tienen derecho» (artículo 1 del Decreto). En el caso de los delitos contemplados en la Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer (Decreto 22-2008), el Instituto de la Víctima coordinará las acciones con la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en Contra de la Mujer (CONAPREVI), juntamente con los Centros de Apoyo Integral para la Mujer Sobreviviente de Violencia (CAIMUS). En el caso de niñas, niños y adolescentes víctimas del delito, el Instituto coordinará sus acciones con la Procuraduría General de la Nación (PGN).

La función principal de la PGN es representar y defender los intereses del Estado y dar asesoría y consultoría a los órganos y entidades estatales. No obstante, dentro de la PGN, la unidad de la Procuraduría de la Niñez y Adolescencia (PNA) tiene el mandato de promover y representar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes a través de medidas y acciones administrativas y judiciales, según el art. 108 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

Por su parte, la Procuraduría General de Derechos Humanos tiene la responsabilidad de promover el buen funcionamiento de la gestión gubernamental administrativa en materia de derechos humanos, con base en lo establecido en los artículos 273 a 275 de la Constitución y en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos (Decreto núm. 54-86).

En el ámbito específico de la protección integral de los derechos de la mujer, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), creada mediante el Acuerdo Gubernativo 200-2000, representa la entidad al más alto nivel del Organismo Ejecutivo para el avance de las mujeres. Se constituyó como una institución asesora, no como una unidad ejecutora, con el objetivo de brindar acompañamiento técnico y metodológico a la institucionalidad pública, para la gestión de instrumentos de política pública vinculados con la equidad de género y el desarrollo integral de las mujeres. Se constituyó como una institución asesora, no como una unidad ejecutora, con el objetivo de brindar acompañamiento técnico y metodológico a la institucionalidad pública para la gestión de instrumentos de política pública vinculados con la equidad de género y el desarrollo integral de las mujeres. La información presentada en este apartado se sintetiza en el cuadro 1.

Cuadro 1

Instituciones involucradas en las funciones de seguridad pública, justicia y protección de los derechos humanos en Guatemala

Entidad	Funciones	Base legal
Ministerio de Gobernación	Es responsable del orden público del país. Debe formular las políticas de seguridad pública, y cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la seguridad de las personas y de sus bienes, y a la garantía de sus derechos.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala. • Artículo 19 de la Constitución Política de la República de Guatemala. • Artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto núm. 114-97. • Ley de la Policía Nacional Civil. Decreto núm. 11-97. • Ley del Régimen Penitenciario. Decreto núm. 33-2006.
Organismo Judicial	Debe impartir justicia de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes del país y los tratados ratificados por el Congreso.	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo IV, artículos 208 a 218, de la Constitución Política de la República de Guatemala. • Ley del Organismo Judicial. Decreto núm. 2-89.
Ministerio Público	Como institución auxiliar de la administración de justicia, es responsable de la acción penal pública. Su jefe es el fiscal general de la República.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 251 de la Constitución Política de la República de Guatemala. • Ley Orgánica del Ministerio Público. Decreto núm. 40-94.
Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF)	Como auxiliar de la administración de justicia, tiene el mandato legal de prestar el servicio de investigación científica de forma independiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala. Decreto núm. 32-2006.
Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)	Debe prestar el servicio de defensa legal gratuita en el ramo penal conforme a los derechos y garantías del debido proceso.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 12 de la Constitución Política de la República de Guatemala sobre el derecho de defensa. • Ley del Servicio Público Penal. • Acuerdo Legislativo núm. 129-97.
Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito (Instituto de la Víctima)	Debe garantizar la atención integral a las víctimas que describe el artículo 117 del Código Procesal Penal, con especial interés en las víctimas directas afectadas.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica del Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito. Decreto núm. 21-2016. • Código Procesal Penal. Decreto núm. 51-92.
Procuraduría General de la Nación (PGN)	Debe representar y defender los intereses del Estado y ejercer la representación legal de la población. La Procuraduría de la Niñez y la Adolescencia es el área responsable de promover la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 252 de la Constitución Política de la República de Guatemala. • Ley Orgánica del Ministerio Público. Decreto núm. 512. • Artículo 108 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Decreto núm. 27-2003.
Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH)	Debe promover el buen funcionamiento de la gestión administrativa gubernamental en materia de derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 273-275 de la Constitución. • Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos. Decreto 54-86
Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPTEM)	Es la entidad asesora y coordinadora de políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo integral de las mujeres. Funciona bajo la conducción inmediata de la Presidencia de la República.	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de creación de la SEPTEM. Acuerdo Gubernativo núm. 200-2000 (17 de mayo de 2000).

Fuente: Constitución Política de la República de Guatemala y legislación secundaria.

3.2. El Salvador

En El Salvador, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) es responsable de cumplir las funciones de seguridad pública (Policía Nacional Civil) y administración del sistema penitenciario.

El artículo 159 de la Constitución de la República de El Salvador estipula que la defensa nacional y la seguridad pública “estarán adscritas a Ministerios diferentes” (República de El Salvador, 1983, art. 159). Específicamente, la seguridad pública está a cargo de la Policía Nacional Civil (PNC), “que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista [y] tendrá a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito” (República de El Salvador, 1983, art. 159)¹¹. El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública incluye también una unidad de atención integral dirigida a las víctimas de diferentes delitos, cuya función es coordinar e implementar acciones y programas para la protección integral de las víctimas.

En el ámbito de la procuración y administración de justicia participan el Órgano Judicial y el Ministerio Público. Según el artículo 191 de la Constitución, el Ministerio Público será ejercido por el fiscal general de la República, el procurador general de la República, el procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y otros funcionarios que determine la ley. El artículo 172 de la Constitución estipula que el Órgano Judicial debe recibir anualmente una asignación presupuestaria no inferior al 6% de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado.

La Fiscalía General de la República es responsable de promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad, y de dirigir la investigación del delito con la colaboración de la PNC. La Procuraduría General de la República cumple la función de brindar asistencia legal a las personas que disponen de escasos recursos económicos, y de representarlas judicial y extrajudicialmente en la defensa de su libertad individual y sus derechos laborales.

Entre las instituciones responsables de la protección de los derechos humanos o que cumplen funciones preventivas o de atención de problemas derivados de situaciones de violencia se incluyen la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia. La información presentada en este apartado se sintetiza en el cuadro 2.

¹¹ Estas funciones de la Policía Nacional Civil fueron definidas en las reformas a la Constitución plasmadas en el Decreto Legislativo N.º 152, del 30 de enero de 1992, y Decreto Legislativo N.º 746, del 27 de junio de 1996.

Cuadro 2

Instituciones involucradas en las funciones de seguridad pública, justicia y protección de los derechos humanos en El Salvador

Entidad	Funciones	Base legal
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)	Debe dirigir la ejecución de la política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia a través de sus componentes responsables de la prevención de la violencia y la delincuencia, el control y la represión del delito y la violencia, la rehabilitación y reinserción social, y la atención a las víctimas.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 159 de la Constitución de la República de El Salvador: función de seguridad pública separada de la defensa nacional y a cargo de la Policía Nacional Civil. • Decreto de creación del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. Decreto Ejecutivo núm. 125. • Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil. Decreto núm. 653. • Ley Penitenciaria. Decreto núm. 1027 y reformas contenidas en Decreto núm. 93.
Órgano Judicial	Debe administrar justicia con base en el cumplimiento de las garantías constitucionales y el respeto del debido proceso y de la independencia judicial para garantizar la seguridad jurídica.	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo III, artículos 172 a 190, de la Constitución de la República de El Salvador. • Ley Orgánica Judicial. Decreto núm. 123.
Fiscalía General de la República (FGR)	Debe defender los intereses del Estado y de la sociedad, promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad, y dirigir la investigación del delito con la colaboración de la PNC.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 191 y 193 de la Constitución de la República de El Salvador. • Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República. Decreto núm. 1037.
Procuraduría General de la República (PGR)	Debe dar asistencia legal a las personas que tienen escasos recursos económicos, y representarlas judicial y extrajudicialmente en la defensa de su libertad individual y sus derechos laborales.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 191 y 194 de la Constitución de la República de El Salvador. • Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Decreto núm. 775.
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)	Debe velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos e investigar, de oficio o por haber recibido una denuncia, casos de violaciones a los derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 191 y 194 de la Constitución de la República de El Salvador. • Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Decreto núm. 183.
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)	Debe formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer y promover el desarrollo integral de las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 3 de la Constitución. • Ley del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer. Decreto núm. 644. • Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres. Decreto núm. 645.
Consejo Nacional de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia (CONAPINA)	Se encarga de la defensa efectiva de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes; de la coordinación del Sistema Nacional de Protección Integral, y de la formulación y evaluación de la Política Nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 152 al 174 de la Ley Crecer Juntos para la Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia.
Instituto Crecer Juntos	Se encarga de la articulación y provisión de servicios de atención integral para niñas y niños en su primera infancia, del fortalecimiento familiar para la generación de habilidades parentales y de la generación de alianzas estratégicas que promuevan su desarrollo integral.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 175 al 185 de la Ley Crecer Juntos para la Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia.

Fuente: Constitución de la República de El Salvador y legislación secundaria.

3.3. Honduras

La Secretaría de Seguridad es la instancia rectora en lo concerniente a la formulación de la política nacional de seguridad interior de Honduras, y de los programas, los planes, los proyectos y las estrategias de seguridad, en lo relativo al mantenimiento del orden público; la prevención, la investigación y el combate de los delitos; el control migratorio en sus aspectos de seguridad, prevención y represión de la inmigración criminal; la regulación y el control de los servicios privados de seguridad, el registro y control de armas explosivas; la custodia y la administración de los centros penitenciarios para adultos y la custodia de los centros de reinserción social para menores infractores; y la dirección y administración de la Policía Nacional (Decreto N.º 18-2017).

Según el artículo 293 de la Constitución de la República de Honduras, la Policía Nacional “es una institución profesional permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista, de naturaleza puramente civil, encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito; proteger la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con estricto respeto a los derechos humanos” (República de Honduras, 1982, art. 293).

Por otra parte, el art. 272 de la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas, entre otras funciones, la de mantener la paz y el orden público, y cooperar con la Policía Nacional en la conservación del orden público.

En lo que toca al sistema penitenciario, la Ley del Sistema Penitenciario Nacional, aprobada el 3 de diciembre de 2012, define al Instituto Nacional Penitenciario como un órgano desconcentrado, responsable de gestionar el sistema penitenciario nacional para custodiar y rehabilitar a las personas privadas de libertad.

La responsabilidad principal en lo que respecta a la administración de justicia recae en el Poder Judicial, para el cual el artículo 318 de la Constitución estipula una asignación no inferior al 3 % de los ingresos corrientes del presupuesto general de la República. El presupuesto aprobado para el Poder Judicial no incluye programas administrativos, sino que contempla un único programa denominado Administración de Justicia, que incluye el registro de los gastos administrativos necesarios para el normal desempeño institucional y el registro de las operaciones relacionadas con la administración de justicia a nivel nacional.

El Ministerio Público es responsable de ejercer la acción penal pública y de conducir la investigación de los delitos, mientras que la Dirección Nacional

de la Defensa Pública tiene a su cargo la prestación de servicios gratuitos de defensoría a las personas imputadas por algún delito que carezcan de medios económicos para costear su propia defensa en la causa penal que se les instruya. Esta es una entidad dependiente del Poder Judicial, por lo que comparte su presupuesto. Su máxima autoridad es el defensor nacional, quien es nombrado por la Corte Suprema de Justicia.

En Honduras la Procuraduría General de la República no cumple funciones de defensoría pública penal, como en el caso de la Procuraduría General de la República de El Salvador, sino que su función es representar y defender los intereses de la nación mediante una procuración eficaz y eficiente, esto es, funcionar como una contraloría contra la corrupción.

Entre las instituciones responsables de funciones relacionadas con la defensa de los derechos humanos y la implementación de programas de reinserción social se incluyen el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, la Secretaría de Derechos Humanos, la Secretaría de Asuntos de la Mujer, la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, el Instituto Nacional para la Atención a Menores infractores y el Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social.




La Secretaría de Asuntos de la Mujer se constituyó a partir del Instituto Nacional de la Mujer, creado en 1998 como una institución autónoma, de desarrollo social y con rango de secretaría de Estado, con personería jurídica y patrimonio propio, responsable de formular, promover y coordinar la ejecución y el seguimiento de la Política Nacional de la Mujer. A partir del 22 de junio de 2022 el instituto fue convertido en Secretaría de Estado en el Despacho de Asuntos de la Mujer.

La Secretaría de Derechos Humanos se escindió a partir de 2019 de lo que era la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. La Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia empezó a recibir asignaciones presupuestarias a partir de 2015 y el Instituto Nacional para la Atención a Menores infractores, a partir de 2019. La información presentada en este apartado se sintetiza en el cuadro 3.

Cuadro 3

Instituciones involucradas en las funciones de seguridad pública, justicia y protección de los derechos humanos en Honduras

Entidad 	Funciones 	Base legal 
Secretaría de Seguridad	Debe promover la convivencia y proteger la vida y bienes de las personas mediante la prevención, disuasión y control del delito, dentro del marco legal y el respeto y la garantía de los derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 293 de la Constitución Política de la República de Honduras: funciones de la Policía Nacional. • Artículo 272 de la Constitución Política de la República de Honduras: papel de las Fuerzas Armadas para mantener el orden público. • Ley Orgánica de la Policía Nacional. Decreto núm. 67-2008. • Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad. Decreto núm. 18-2017.
Instituto Nacional Penitenciario	Debe dirigir, gestionar y administrar el sistema penitenciario nacional para custodiar y rehabilitar a las personas privadas de libertad.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 87 de la Constitución Política de la República de Honduras. • Ley de Rehabilitación del Delincuente. Decreto núm. 173-84. • Ley del Sistema Penitenciario Nacional. Decreto núm. 64-2012.
Poder Judicial	Debe juzgar y ejecutar lo juzgado con independencia, diligencia e imparcialidad; promover el acceso a la justicia y garantizar la tutela de los derechos ciudadanos conforme al ordenamiento jurídico.	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo XII, artículos 303 a 320, de la Constitución Política de la República de Honduras. • Ley de la Carrera Judicial. Decreto núm. 953.
Ministerio Público	Debe ejercer la acción penal pública en representación, defensa y protección de los intereses de la sociedad; conducir la investigación de los delitos, y procurar la aplicación de la ley ante los tribunales competentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Ministerio Público. Decreto núm. 228-93.
Dirección Nacional de la Defensa Pública	Debe prestar servicios gratuitos de defensoría a las personas imputadas por algún delito que carezcan de medios económicos para afrontar su propia defensa en la causa penal que se les instruya.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 83 de la Constitución Política de la República de Honduras. • Reglamento de la Defensa Pública. Acuerdo núm. 07-2014.
Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH)	Debe velar por la prevención, la promoción y la protección de los derechos humanos, especialmente los de las personas en situación de vulnerabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 59 de la Constitución Política de la República de Honduras. • Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Decreto núm. 153-95.
Secretaría de Derechos Humanos	Es el ente rector y coordinador de la ejecución de la política pública en materia de derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 60 de la Constitución Política de la República de Honduras. • Decreto que crea la Secretaría de Derechos Humanos. Decreto Ejecutivo núm. PCM-055-2017.
Secretaría de Asuntos de la Mujer (SEMujer)	Es la institución autónoma, con rango de secretaría de Estado, personería jurídica y patrimonio propio, responsable de formular, promover y coordinar la ejecución y el seguimiento de la Política Nacional de la Mujer.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAM). Decreto núm. 232-98 del 30 de septiembre de 1998. El instituto se convirtió en la SEMujer a partir del 22 de junio de 2022.

 Entidad	 Funciones	 Base legal
Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF)	Es el ente rector del Sistema Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia.	<ul style="list-style-type: none"> · Artículos 111 y 119 de la Constitución Política de la República de Honduras. · Decreto de creación de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia. Decreto Ejecutivo núm. PMC-27-2014.
Instituto Nacional para la Atención a Menores infractores (INAMI)	Es el órgano desconcentrado de la administración pública, adscrito a la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización (SGJD), responsable de liderar el sistema de justicia especializada que se ocupa de los menores infractores.	<ul style="list-style-type: none"> · Artículos 120 a 122 de la Constitución Política de la República de Honduras. · Decreto de creación del Instituto Nacional para la Atención a Menores Infractores. Decreto núm. PMC-061-2017.
Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social (PNPRRS)	Es la institución pública rectora de la coordinación de políticas, planes, estrategias y acciones dirigidas a la prevención de la violencia, la rehabilitación y la reinserción social.	<ul style="list-style-type: none"> · Artículos 1, 65, 68, 69 y 70 de la Constitución Política de la República de Honduras. · Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integrantes de Pandillas o Maras. Decreto núm. 141-2001.

Fuente: Constitución Política de la República de Honduras y legislación secundaria.

4. Composición y tendencia del gasto en seguridad pública y justicia en el período 2010-2022



- El presupuesto es el principal instrumento de política pública que tienen las instituciones gubernamentales para alcanzar los objetivos que se han planteado en beneficio de la sociedad (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014).

Las prioridades económicas y sociales de un gobierno se pueden distinguir a través del presupuesto, cuyo monto, forma de distribución y uso determinan la calidad de los servicios y productos entregados a la población.

En este apartado se examinan la composición y la evolución del presupuesto destinado a seguridad, justicia y derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras durante el período 2010-2022. Para realizar dicho análisis se utilizó la información pública disponible sobre las asignaciones presupuestarias correspondientes a esas áreas, provista por las respectivas autoridades hacendarias de los tres países, a saber, el Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, el Ministerio de Hacienda de El Salvador y la Secretaría de Finanzas de Honduras, y dicha información se complementó con datos de los bancos centrales sobre el PIB de cada país. En el caso de Guatemala y Honduras los montos de las asignaciones fueron convertidos a dólares corrientes, utilizando el tipo de cambio reportado por los respectivos bancos centrales.

En el cuadro 4 se presentan las asignaciones presupuestarias para seguridad, justicia y derechos humanos correspondientes a los tres países analizados durante el período 2010-2022, desagregadas por institución (se consideran las instituciones mencionadas en los cuadros 1, 2 y 3) y por rubro (seguridad, justicia y derechos humanos). Entre 2010 y 2022 el gasto total de los tres países destinado a seguridad pública, justicia y derechos humanos creció a una tasa promedio anual del 8.2 %, al aumentar de 1,430.6 millones de dólares a 3,637.2 millones de dólares. Las tasas de crecimiento del gasto público para esas partidas por país fueron del 10.6 % en Guatemala, del 6.9 % en El Salvador y del 6.1 % en Honduras.

Alrededor del 2010, el presupuesto asignado por Guatemala para esas partidas superaba por un poco más de 20 millones de dólares al de El Salvador y por más de 300 millones de dólares al de Honduras. Si se considera que se trata de una economía más grande, y que el país enfrenta niveles de inseguridad y violencia también muy elevados, no resulta extraño que Guatemala haya empezado a aumentar su presupuesto para seguridad pública a partir de 2011, y las asignaciones para justicia a partir de 2015, a un ritmo más acelerado que sus vecinos¹².

¹² El análisis del gasto destinado a seguridad pública tendría que considerar que las Fuerzas Armadas realizan cada vez más labores de acompañamiento de las fuerzas policiales en los tres países. Es difícil precisar cuál es la parte del presupuesto de las Fuerzas Armadas destinada a actividades de seguridad interna, y en este informe no se incluye una estimación de ese tipo, pero, en cualquier caso, es un dato que debe tenerse presente para el análisis.

Cuadro 4

Presupuestos aprobados para seguridad, justicia y derechos humanos según institución y área (en millones de dólares) en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022

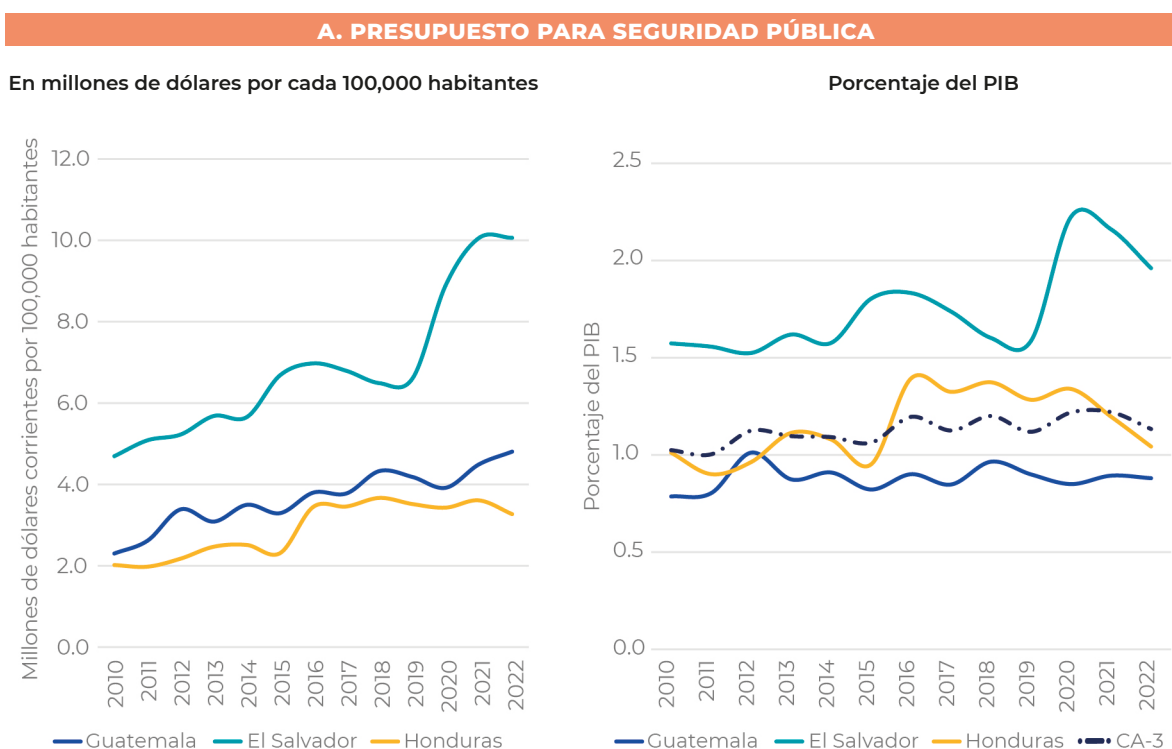
GUATEMALA													
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Por institución													
Gobernación	328.1	379.9	500.5	464.2	535.5	512.7	601.1	607.7	707.7	694.2	660.5	768.6	836.2
Organismo judicial	143.4	149.5	182.7	190.6	203.9	222.0	281.1	335.7	358.5	390.3	418.8	443.4	464.8
Ministerio público	76.3	78.5	113.9	127.5	131.6	131.7	204.2	250.8	238.1	308.7	300.7	345.6	413.7
INACIF		14.7	24.0	18.1	18.7	19.0	19.3	28.9	27.4	50.4	43.0	37.2	44.7
IDPP	15.4	12.6	14.6	16.1	16.6	16.4	26.6	27.2	28.0	28.2	28.2	36.9	45.2
IAAVD								0.5	0.5	1.3	6.5	6.5	6.5
PGN	7.1	7.2	7.2	8.0	8.3	8.1	10.3	12.5	14.0	17.0	16.2	15.2	19.4
PDH	13.2	13.6	13.4	13.5	14.0	15.7	16.0	16.8	15.5	15.6	19.4	15.5	15.5
SEPREM	3.5	4.0	3.8	3.7	3.8	3.7	3.7	3.8	3.6	3.8	3.7	2.7	3.2
Total	587.1	660.0	860.1	841.7	932.2	929.3	1,162.2	1,284.0	1,393.4	1,509.6	1,497.0	1,671.4	1,849.1
Por área													
Seguridad	328.1	379.9	500.5	464.2	535.5	512.7	601.1	607.7	707.7	694.2	660.5	768.6	836.2
Justicia	235.1	255.3	335.2	352.3	370.8	389.1	531.1	642.6	652.1	777.6	790.7	863.0	968.4
Derechos humanos	23.8	24.7	24.4	25.2	26.0	27.5	30.0	33.6	33.6	37.7	45.8	39.9	44.5
Total	587.1	660.0	860.1	841.7	932.2	929.3	1,162.2	1,284.0	1,393.4	1,509.6	1,497.0	1,671.4	1,849.1
EL SALVADOR													
Por institución													
MJSP	290.3	315.8	326.0	356.0	356.1	422.7	443.3	433.9	416.6	426.6	554.7	636.3	637.0
Órgano Judicial	193.2	208.1	226.9	244.4	254.2	264.8	265.5	265.1	267.7	285.6	302.3	341.8	394.0
FGR	34.4	33.9	33.6	39.2	44.6	44.6	62.7	69.4	76.2	78.4	91.5	110.9	113.4
PGR	18.1	19.2	20.4	21.2	24.2	24.7	25.4	25.8	27.0	29.7	34.3	38.2	35.4
PDDH	6.5	7.8	8.6	8.9	9.1	9.5	10.0	9.4	9.5	10.2	10.7	15.4	12.4
ISDEMU	3.6	3.7	4.0	5.1	6.0	5.7	5.3	5.1	5.2	6.2	6.1	6.2	6.3
ISNA	14.4	15.9	17.3	17.6	17.3	18.9	20.1	20.1	20.2	21.2	21.3	38.6	29.2
Total	560.5	604.2	636.7	692.5	711.5	791.1	832.3	828.8	822.3	858.0	1,020.9	1,187.4	1,227.7
Por área													
Seguridad	290.3	315.8	326.0	356.0	356.1	422.7	443.3	433.9	416.6	426.6	554.7	636.3	637.0
Justicia	245.6	261.2	280.9	304.8	323.0	334.2	353.6	360.3	370.8	393.8	428.0	490.9	542.8
Derechos humanos	24.6	27.3	29.9	31.6	32.4	34.2	35.4	34.6	34.9	37.6	38.2	60.2	47.9
Total	560.5	604.2	636.7	692.5	711.5	791.1	832.3	828.8	822.3	858.0	1,020.9	1,187.4	1,227.7
HONDURAS													
Por institución													
Secretaría de Seguridad	159.0	158.4	177.2	204.5	189.9	177.2	268.6	269.6	277.8	270.2	268.9	291.1	281.8
Instituto Nac. Penitenc.					21.8	21.0	32.0	36.9	52.8	51.9	50.2	49.8	49.1
Poder Judicial	78.9	76.8	89.7	91.5	90.2	86.3	84.1	92.7	101.9	111.8	111.2	113.1	122.3
Ministerio Público	40.8	55.3	49.5	50.5	50.4	52.7	50.7	74.3	78.9	85.9	85.4	87.4	89.7
CONADEH	2.6	2.9	2.9	2.9	2.8	3.1	3.2	3.3	3.6	3.6	3.4	3.5	3.4
Secretaría DD. HH.		1.8	2.2	1.9	0.5	0.7	1.1	0.7	3.3	3.5	3.9	3.7	3.9
INAM	1.3	1.5	1.6	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0	1.3	1.7	1.6	1.8	1.8
DINAF						4.1	4.0	4.1	5.8	5.9	5.8	5.6	7.4
PNRRS	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
INAMI										1.1	0.8	0.7	0.6
Total	283.0	297.1	323.5	353.0	357.0	346.5	444.9	483.1	525.7	536.0	531.5	556.9	560.4
Por área													
Seguridad	159.0	158.4	177.2	204.5	211.7	198.2	300.5	306.5	330.6	322.0	319.1	340.9	330.8
Justicia	119.7	132.1	139.2	142.0	140.6	139.0	134.8	167.1	180.8	197.7	196.5	200.4	212.1
Derechos humanos	4.3	6.6	7.1	6.4	4.6	9.2	9.5	9.5	14.4	16.2	15.8	15.5	17.5
Total	283.0	297.1	323.5	353.0	357.0	346.5	444.9	483.1	525.7	536.0	531.5	556.9	560.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en los presupuestos nacionales de Guatemala, El Salvador y Honduras. La desagregación de los datos por institución se realizó con base en la consideración de las instituciones mencionadas en los cuadros 1, 2 y 3 de este estudio.

En el gráfico 5 se muestra la evolución de las asignaciones presupuestarias para seguridad pública, justicia y derechos humanos en los tres países analizados durante el período considerado, expresadas en millones de dólares corrientes por cada 100,000 habitantes y como porcentajes del PIB. Los montos más elevados asignados a tales partidas se registraron en Guatemala, y este es también el país donde dicho gasto ha crecido a tasas más altas. Sin embargo, si las asignaciones presupuestarias se calculan como porcentajes del PIB, se observa que El Salvador es el país que destina mayores recursos para seguridad pública, justicia y derechos humanos.

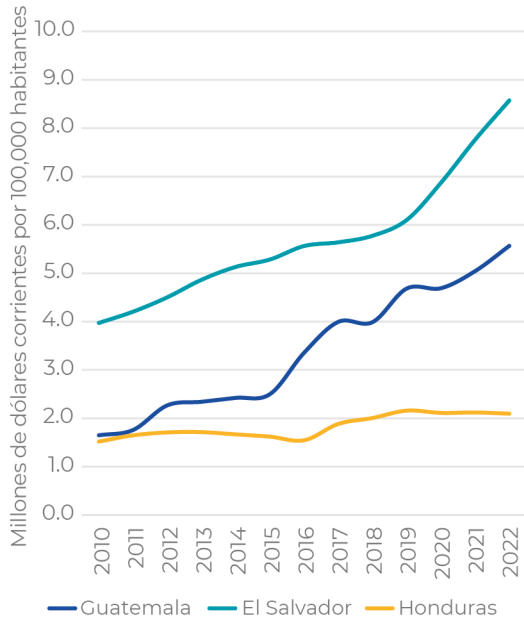
Gráfico 5

Presupuesto para seguridad pública, justicia y derechos humanos en Guatemala, El Salvador y Honduras (en millones de dólares corrientes por cada 100,000 habitantes y en porcentajes del PIB), 2010-2022

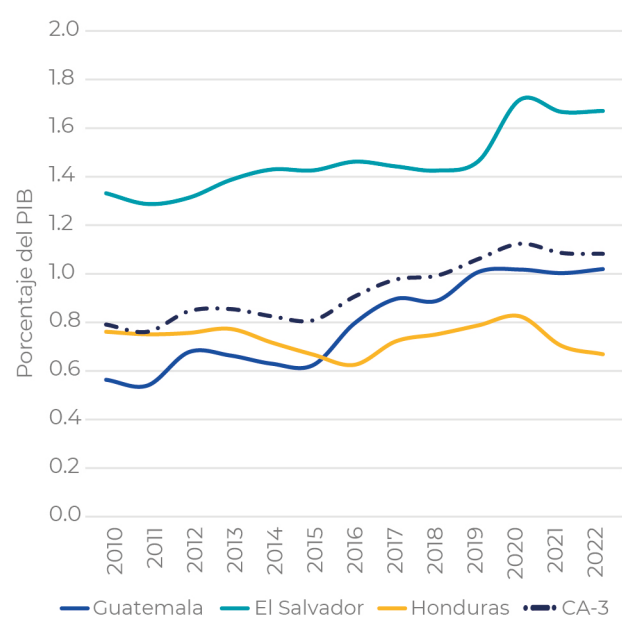


B. PRESUPUESTO PARA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En millones de dólares por cada 100,000 habitantes

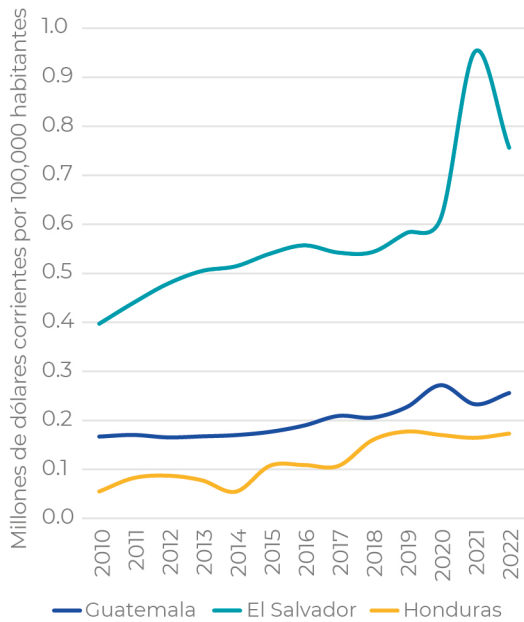


Porcentaje del PIB

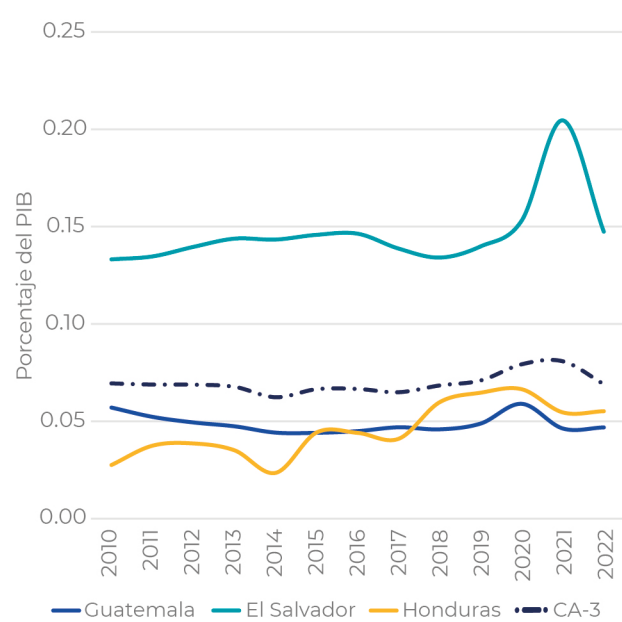


C. PRESUPUESTO PARA DERECHOS HUMANOS

En millones de dólares por cada 100,000 habitantes



Porcentaje del PIB

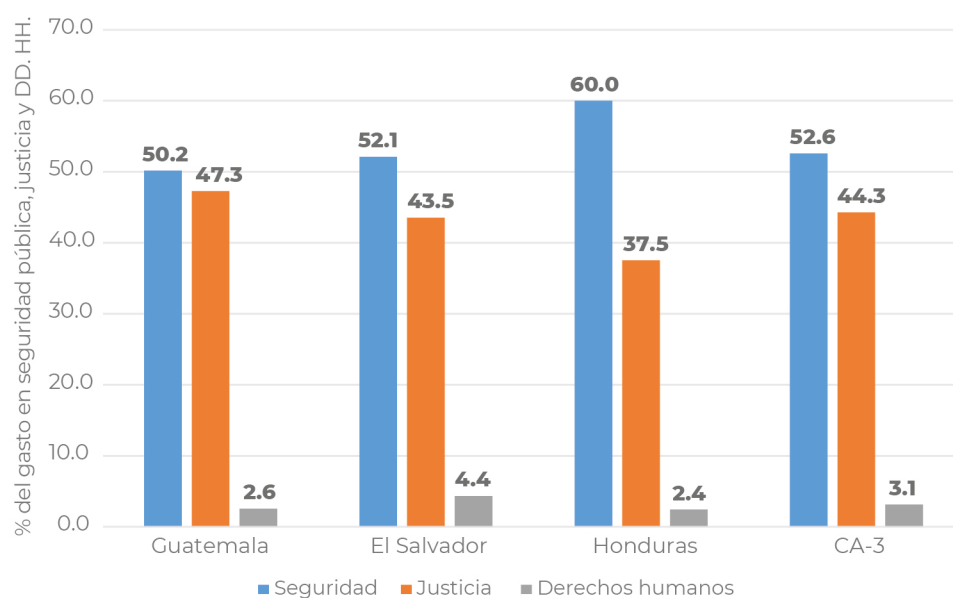


Fuente: Elaboración propia con base en información del cuadro 1 y datos sobre el PIB reportados por los bancos centrales de los países analizados.

Nota: La abreviatura CA-3 refiere al valor agregado correspondiente a los tres países centroamericanos considerados en este estudio.

Si los datos de los tres países se consideran a nivel agregado, se observa que durante el período 2010-2022 la mayor proporción de las asignaciones presupuestarias se destinó a las carteras de seguridad pública (60.0 % en Honduras, 52.1 % en El Salvador y 50.2 % en Guatemala), un 44.3 % se destinó a funciones de justicia, y el restante 3.1 % se destinó a la protección de los derechos humanos y la rehabilitación social (gráfico 6). Los porcentajes asignados a la administración de justicia fueron del 47.3 % en Guatemala, del 43.5 % en El Salvador y del 37.5 % en Honduras. Los tres países asignaron una proporción mínima del presupuesto a las partidas relacionadas con la protección de los derechos humanos (El Salvador, 4.4 %; Guatemala, 2.6 %, y Honduras, 2.4 %).

Gráfico 6
Distribución del gasto en seguridad pública, justicia y derechos humanos (en porcentajes) en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022



Fuente: Elaboración propia con base en información de los ministerios de finanzas públicas de Guatemala, El Salvador y Honduras.

Nota: La abreviatura CA-3 refiere al valor agregado correspondiente a los tres países centroamericanos considerados en este estudio.

Las asignaciones presupuestarias para las principales instituciones encargadas de velar por los derechos de las mujeres y atender específicamente casos de violencia contra mujeres y niñas fueron muy modestas. A título ilustrativo, en 2022 la Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala recibió una asignación de 3.2 millones de dólares, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer recibió 6.3 millones de dólares y el Instituto Nacional de la Mujer de Honduras, convertido en la Secretaría de Asuntos de la Mujer a partir de junio de 2022, recibió 1.8 millones de dólares.

Si se considera que alrededor de la quinta parte de esas asignaciones se destinan a cubrir funciones administrativas y de dirección institucional, los recursos disponibles para financiar los programas de atención integral de las mujeres que enfrentan violencia en razón del género son aún más modestos. Ello sugiere que la promoción de las políticas de atención integral de las mujeres, y en particular los programas encaminados a brindar atención a las mujeres en contextos de violencia, está lejos de ser una prioridad estratégica para los Estados de la región.

Un análisis preliminar de correlación estadística muestra una correlación negativa bastante alta entre el gasto en seguridad pública, justicia y derechos humanos (expresado en millones de dólares por cada 100,000 habitantes) y las tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes en Guatemala y Honduras, y arroja coeficientes de correlación también negativos, pero de menor magnitud, para El Salvador (cuadro 5 y gráfico 7).

Cuadro 5

Matriz de coeficientes de correlación entre las partidas presupuestarias para seguridad pública, justicia y derechos humanos, y las tasas de homicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022

Partida presupuestaria	Guatemala	El Salvador	Honduras	CA-3
Seguridad pública	-0.86355	-0.61518	-0.86804	-0.88798
Justicia	-0.95946	-0.67999	-0.80852	-0.95303
DD.HH.	-0.88145	-0.60449	-0.86690	-0.92794
Gasto total	-0.95751	-0.64806	-0.90099	-0.93541

Fuente: Elaboración propia con base en información de las autoridades policiales y los ministerios de finanzas públicas de Guatemala, El Salvador y Honduras.

Nota: La abreviatura CA-3 refiere al valor agregado correspondiente a los tres países centroamericanos considerados en este estudio.

No debe perderse de vista que las correlaciones presentadas son ilustrativas en el sentido de que los homicidios suelen ser considerados como la expresión máxima de la violencia social. Un análisis más detallado debería examinar las correlaciones del gasto en seguridad pública, justicia y derechos humanos con otros indicadores de inseguridad y violencia.

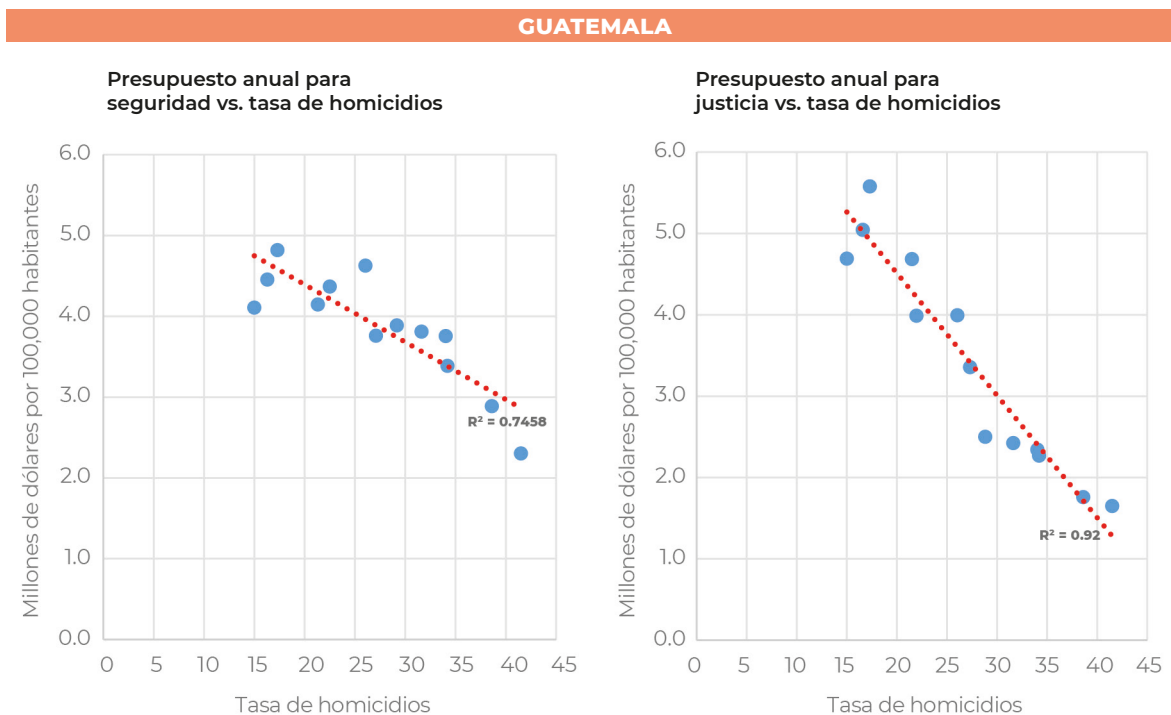
El análisis de correlación que se presenta aquí tampoco puede interpretarse como una métrica del impacto de un potencial aumento del gasto en seguridad pública (o en justicia y derechos humanos). Un análisis riguroso de causalidad exigiría contar, entre otros elementos, con un contrafactual robusto.

En cuanto a la eficiencia del gasto, resulta aún más difícil derivar valoraciones al respecto a partir de los coeficientes de correlación obtenidos. A lo sumo una correlación puede mostrar si, cuanto mayor es el gasto público en seguridad, disminuye un indicador de incidencia delictiva (por ejemplo, la tasa de homicidios), pero difícilmente permitirá determinar si ese gasto ha sido ejecutado eficientemente.

Finalmente, aun en un escenario de reducción de la violencia debido al aumento del gasto en seguridad, no debe perderse de vista el argumento central subrayado anteriormente que sostiene que la mejor estrategia de prevención de la violencia es la inversión social. Los resultados aquí presentados deben interpretarse en el sentido de que, en un escenario caracterizado por altos índices de violencia por insuficiente inversión social, un aumento del gasto público en seguridad puede incidir en una reducción de tales índices.

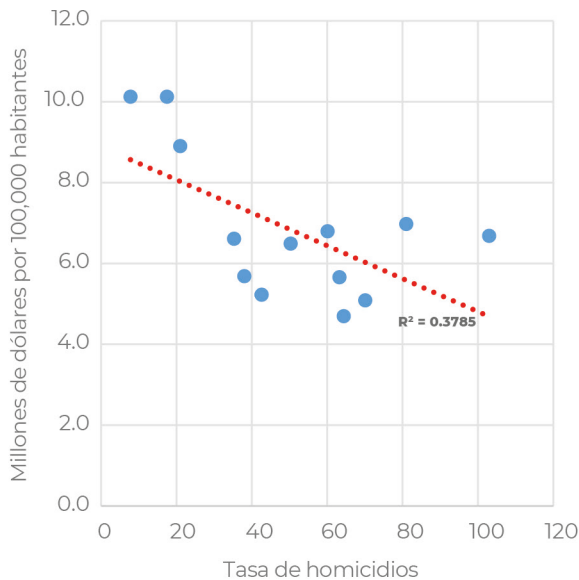
Gráfico 7

Diagramas de dispersión entre el gasto en seguridad y justicia y las tasas de homicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2010-2022

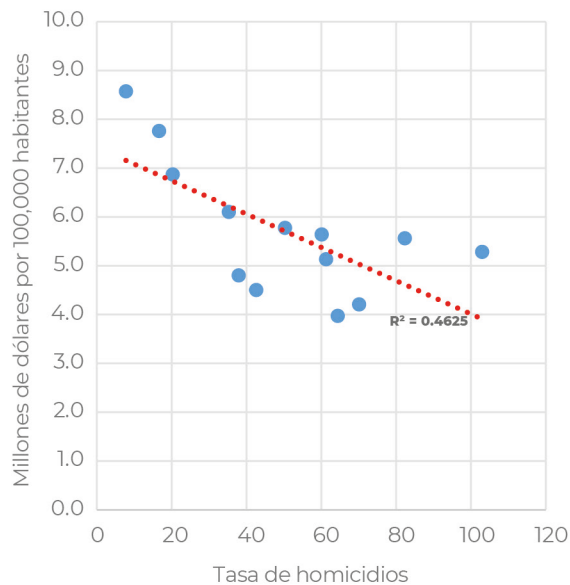


EL SALVADOR

Presupuesto anual para seguridad vs. tasa de homicidios

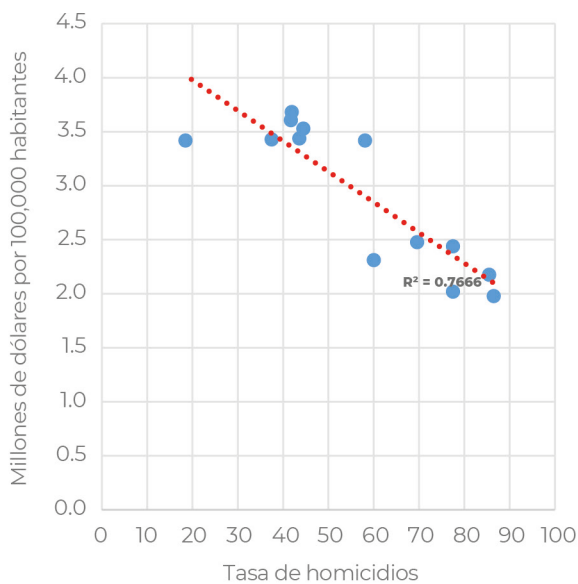


Presupuesto anual para justicia vs. tasa de homicidios

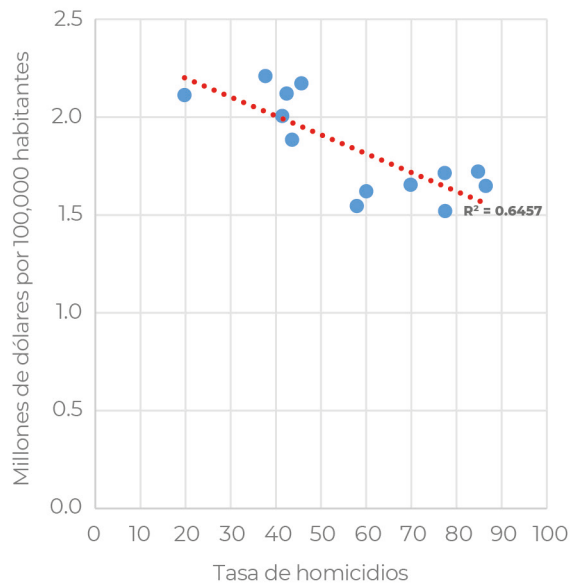


HONDURAS

Presupuesto anual para seguridad vs. tasa de homicidios



Presupuesto anual para justicia vs. tasa de homicidios



Fuente: Elaboración propia con base en información de los ministerios de finanzas públicas de Guatemala, El Salvador y Honduras, y datos sobre homicidios de PNUD Infosegura, reportados por las autoridades nacionales de seguridad pública.

5. Presupuestación basada en resultados como marco para el gasto público en seguridad



5.1. Consideraciones metodológicas

Medir la eficiencia del gasto público (en educación, salud u otras áreas) suscita bastante interés en la literatura económica desde hace varios años¹³. En principio, esa medición requiere vincular el nivel del gasto (el monto total de recursos) con los productos o resultados obtenidos a partir de ese gasto, para determinar si el gobierno podría obtener más dado su nivel de gasto, o si debería reducir el gasto en vista de los productos o resultados que obtiene. La idea es lograr el máximo impacto con los recursos de que se dispone. Para la medición se requiere construir indicadores para los productos y resultados del sector público, y relacionarlos con las categorías de gasto relevantes.

Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005 y 2010) proponen una metodología que se apoya en la construcción del índice de desempeño del sector público (DSP) y del índice de eficiencia del sector público (ESP), y la aplican a una muestra de 23 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El DSP está compuesto basado en variables socioeconómicas que se asume que son el resultado de las políticas públicas. Este indicador resume la efectividad del gasto público para lograr mejores resultados sociales (en educación, salud o protección social, entre otras áreas). La eficiencia se define como el desempeño del sector público dividido por los gastos de este: el ESP relaciona los puntajes de DSP con el total del gasto público en esos sectores, esto es, representa el “valor público” por cada dólar público gastado.

Esa metodología ha sido aplicada posteriormente en América Latina y el Caribe por Machado (2006), Afonso, Romero y Monsalve (2013), Acosta et al. (2017) y BID (2018). La metodología resulta útil para generar un ranking de la eficiencia relativa del gasto público en una muestra de países, pero para calcular los puntajes del ESP es preciso que el gasto público de cada sector analizado se normalice entre los países tomando el valor promedio de cada una de las categorías de gasto. Por tanto, no resulta muy práctica para evaluar la eficiencia del gasto público en un solo país, o incluso en una muestra pequeña de tres países, como la considerada en este informe.

Un enfoque alternativo para evaluar la efectividad y la eficiencia del gasto destinado a seguridad pública, justicia y derechos humanos consiste en aprovechar los mecanismos que el esquema de presupuesto por resultados ofrece para orientar el gasto público hacia el logro de los objetivos y las metas que un país ha definido como prioritarios, como se explica en el siguiente apartado.

13 Campos y Pradhan (1996); Schick (1998); Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005 y 2010); Machado (2006); Afonso, Romero y Monsalve (2013); Armijo y Espada (2014); Engl et al., 2016; Acosta et al., 2017; BID, 2018.

5.2. Enfoque de presupuesto por resultados

El presupuesto general del Estado es una herramienta fundamental para la gestión de las finanzas públicas, que debe cumplir tres objetivos principales:

- I. Asignar eficientemente recursos escasos para atender las necesidades crecientes de la sociedad;
- II. Promover la eficiencia operativa en el uso de los recursos asignados, y
- III. Promover la transparencia en la generación y aplicación de los recursos públicos.

El presupuesto por resultados es una estrategia de gestión pública ampliamente utilizada a nivel internacional, que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados medibles en favor de la población (BID, 2009). Los resultados consisten en cambios deseables en las condiciones de vida de un grupo poblacional, de una magnitud exacta y que se logran en un período específico, que se definen a partir del diagnóstico de una problemática considerada de interés prioritario para la sociedad.

En tal sentido, el presupuesto por resultados puede contribuir a la mejora de la calidad del gasto público al permitir que las entidades del Estado hagan un uso más eficaz y eficiente de los recursos y al enfocar el gasto público en la provisión de productos (bienes y servicios) que, según la evidencia recabada, contribuyen al logro de resultados prioritarios vinculados con el bienestar de la población. Asimismo, el presupuesto por resultados contribuye a generar información útil para tomar mejores decisiones en materia presupuestal y de gestión, evaluar si se están logrando resultados favorables para la población, y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del gasto público (Figuroa, Molina y Peñate, 2018).

En las últimas dos décadas el enfoque de presupuesto por resultados ha ganado una creciente aceptación en varios países que antes formulaban sus presupuestos nacionales bajo un enfoque de presupuesto por “áreas de gestión”. El enfoque de presupuesto por áreas de gestión organiza el gasto en función de “insumos” (salarios, suministros o equipos, por ejemplo), mientras que el presupuesto por resultados organiza los gastos por objetivos y tipos de servicio, vinculados a las principales demandas de la ciudadanía. Este cambio constituye una poderosa herramienta para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios públicos, a través de la eficiente asignación y organización de los recursos por objetivos y tipos de servicios, lo que permite conocer cuánto dinero se dirige a la consecución de resultados específicos para la sociedad.

Bajo el enfoque de presupuesto por resultados la formulación presupuestaria pasa de un esquema incrementalista basado en el comportamiento del año anterior a uno ligado a metas físicas establecidas en los programas presupuestarios previamente diseñados. En ese esquema los planes estratégicos (nacionales, sectoriales e institucionales) establecen los objetivos estratégicos de alcance nacional, sectorial e institucional, que se suelen definir para un plazo de cinco o más años. Esto, a su vez, permite delimitar los objetivos institucionales y las metas que deben cumplirse mediante la ejecución de los programas y subprogramas del presupuesto, los cuales se monitorean a través de un sistema de indicadores que buscan garantizar que el gasto se oriente hacia la entrega de bienes o servicios que lleguen a la ciudadanía.

En los capítulos siguientes se examina la gestión presupuestaria por resultados en Guatemala y Honduras, en contraste con el enfoque tradicional de presupuesto por áreas de gestión que prevalece en El Salvador. A título ilustrativo el análisis se efectúa con referencia al presupuesto asignado a las instancias institucionales responsables de las funciones de seguridad pública en los tres países considerados, a saber, el Ministerio de Gobernación de Guatemala, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador y la Secretaría de Seguridad de Honduras. Un análisis más comprensivo debería incluir la realización de un ejercicio similar con las asignaciones presupuestarias destinadas a la administración de justicia y la protección de los derechos humanos.

6. Gestión presupuestaria por resultados en Guatemala



- De conformidad con el artículo 237 de la Constitución
- Política de Guatemala, la estructura del presupuesto
- debe ser programática, de modo que las entidades gubernamentales cuenten con una estructura por programas que delimite las acciones presupuestarias estipuladas en sus mandatos legales. Asimismo, de acuerdo con el artículo 11 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, este debe formularse, aprobarse, programarse, ejecutarse y evaluarse con base en resultados, esto es, se adopta un enfoque de gestión por resultados.

Este enfoque se empezó a implementar en Guatemala a partir del ejercicio fiscal 2012, con un primer proyecto piloto que se desarrolló en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. En 2013 la ejecución presupuestaria bajo esta modalidad se extendió al Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Economía, y el Ministerio de Cultura y Deportes. En 2014 y 2015 se implementó el módulo del presupuesto por resultados en el marco del Sistema Informático de Gestión del Ministerio de Finanzas Públicas.

En la actualidad la metodología de gestión por resultados es de observancia general para el sector público de Guatemala. En 2021 ese enfoque se implementó en las 43 entidades de la Administración central (Presidencia de la República, ministerios, Procuraduría General de la Nación, secretarías y otras dependencias del Poder Ejecutivo), en 19 entidades descentralizadas, en 35 entidades autónomas y en 100 municipalidades.

Para que la implementación de la metodología de gestión por resultados sea exitosa es indispensable lograr la alineación de los resultados con los objetivos estratégicos de desarrollo del país, lo cual implica que el ciclo presupuestario se inicia con la definición de un plan estratégico nacional, que funciona como marco de los planes institucionales estratégicos anuales y plurianuales.

En Guatemala ese marco estratégico consiste en el Plan Nacional de Desarrollo “K’atun, Nuestra Guatemala 2032”, junto con la estrategia de articulación de dicho plan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), elaborada por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. El mencionado plan nacional de desarrollo constituye la política nacional de desarrollo a largo plazo, que articula las diversas políticas, planes, programas, proyectos e inversiones del país. En ese marco de planificación estratégica el enfoque de gestión por resultados clasifica a estos últimos como “estratégicos” e “institucionales”.



En lo que sigue se ilustra el enfoque de gestión por resultados aplicado por Guatemala usando como ejemplo el presupuesto establecido para el Ministerio de Gobernación, incluido en el “Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2022 y multianual 2022-2026”, publicado por el Ministerio de Finanzas Públicas. Debe tenerse en cuenta que el propósito de este apartado no es evaluar el gasto público en seguridad en Guatemala en 2022, sino mostrar la utilidad de la herramienta del presupuesto por resultados para efectuar esa evaluación. Por lo demás, esta herramienta de evaluación debe enmarcarse en un horizonte multianual y no solo considerarse para el análisis de un año puntual.

Si bien el marco estratégico de la planificación presupuestaria en Guatemala hace referencia a los ODS, en la definición de los resultados estratégicos e institucionales de las asignaciones presupuestarias para el área de la seguridad pública no se retoman de forma explícita el ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) ni sus diez metas asociadas, aun cuando tácitamente hay una coincidencia grande con dichas metas y con varios de los indicadores definidos para medir su cumplimiento.

6.1. Resultados estratégicos

Los resultados estratégicos se definen de forma interinstitucional y sectorial, bajo la coordinación de los entes rectores en materia de planificación y presupuesto (la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas Públicas). Participan también las distintas entidades rectoras según cada ámbito de competencia, por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se ocupa de la desnutrición crónica, el Ministerio de Gobernación se encarga de los hechos delictivos contra el patrimonio y el Ministerio de Educación se ocupa de la educación en sus diferentes niveles.

Para el ejercicio fiscal 2022 el gobierno de Guatemala estableció 24 resultados estratégicos definidos, planteados y desarrollados por medio de las distintas instituciones. De esos resultados, cuatro corresponden al Ministerio de Gobernación (cuadro 6).

Cuadro 6

Resultados estratégicos del Ministerio de Gobernación: presupuesto aprobado para 2022 (en millones de dólares)

N.º	Resultados estratégicos	Entidad vinculada	Presupuesto aprobado para 2022 (en millones de dólares)
12	Para 2024 la tasa de homicidios por cada 100,000 ha disminuido 11.0 puntos (de 21.5 en 2019 a 10.5 en 2024).	Ministerio de Gobernación	2.2
13	Para 2024 la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas por cada 100,000 habitantes ha disminuido 20.6 puntos (de 51.0 en 2019 a 30.4 en 2024).		13.2
		Ministerio de Gobernación (entidad coordinadora del resultado estratégico)	10.3
		Ministerio de Desarrollo Social	2.9
16	Para 2024 la tasa de extorsiones por cada 100,000 habitantes ha disminuido 10.7 puntos (de 88.6 en 2019 a 77.9 en 2024).	Ministerio de Gobernación	0.3
17	Para 2024 la tasa de hechos de tránsito por cada 100,000 habitantes ha disminuido 3.8 puntos (de 18.9 en 2019 a 15.1 en 2024).	Ministerio de Gobernación	40.4

Fuente: Sistema Informático de Gestión (SIGES) y Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

Nota: Se aplicó un tipo de cambio de 7.68 quetzales por dólar, reportado por BANGUAT para enero de 2022.

El Ministerio de Gobernación es la institución rectora de las políticas relativas al mantenimiento de la paz, el orden público y la seguridad interior, que ejecuta las órdenes y resoluciones judiciales, administra el régimen penitenciario, conduce y regula los cuerpos de seguridad y cumple las funciones de gobernabilidad asignadas por la ley (Decreto núm. 114-97). En el ejercicio de esas funciones, es la entidad responsable de garantizar seguridad y del combate de actos ilícitos como la narcoactividad y la criminalidad; por tal motivo, brinda servicios de seguridad policial en las áreas con mayor incidencia de homicidios, así como servicios de seguridad preventiva y del delito, para minimizar los riesgos derivados de esos hechos.

En su Plan Estratégico Institucional para el ejercicio fiscal 2022 el Ministerio de Gobernación definió cuatro resultados estratégicos asociados con las agendas de desarrollo y de seguridad del país, relacionados con la disminución de: **i) los hechos delictivos contra el patrimonio; ii) los homicidios; iii) las extorsiones y iv) los hechos de tránsito** (cuadro 6). Para cada uno de esos objetivos se desarrollaron modelos operativos en que se establecen las intervenciones idóneas para alcanzar los resultados planteados, a través de la implementación de acciones en áreas geográficas identificadas como zonas con mayor incidencia de los hechos mencionados.

6.2. Resultados institucionales

Los resultados institucionales son definidos por cada entidad del gobierno en función de su mandato legal y constituyen el conjunto de metas que, con base en su competencia, las entidades se proponen alcanzar en un período y en una magnitud específicos. En términos generales, definen el bien o el servicio que la institución brindará a la población objetivo y que da respuesta a su mandato institucional.

En lo que respecta al Ministerio de Gobernación, en el cuadro 7 se presentan los resultados institucionales más relevantes formulados para el ejercicio fiscal 2022, según su mandato legal y los instrumentos estratégicos y operativos de planificación dispuestos en el Plan Estratégico Institucional, el Plan Operativo Multianual y el Plan Operativo Anual.

Cuadro 7

Resultados institucionales del Ministerio de Gobernación de Guatemala: presupuesto aprobado para 2022 (en millones de dólares)

N.º	Resultado institucional	Presupuesto aprobado para 2022 (en millones de dólares)
1	Para 2023 la tasa de incidencia criminal por cada 100,000 habitantes se ha reducido 20.0 puntos (de 100.6 en 2019 a 80.6 en 2023).	651.0
2	Para 2025 los servicios de rehabilitación de las personas privadas de libertad se han incrementado hasta alcanzar un total de 119,048 servicios (de 216,713 en 2019 a 335,761 en 2025).	1.0
3	Para 2022 la impresión de documentos diversos se ha incrementado hasta alcanzar un incremento de 100,000 documentos (de 5.8 millones en 2021 a 5.9 millones en 2022).	9.6
4	Para 2024 un total de 150 municipios a nivel nacional se suman a los municipios que implementan estrategias, políticas, planes, programas y proyectos de prevención de la violencia y el delito (de 173 municipios en 2019 a 323 municipios en 2024).	7.9
5	Para 2025 se ha incrementado el número de requisas realizadas para lograr el control de los centros de detención, agregándose 303 nuevas requisas (de 257 en 2019 a 560 en 2025).	79.2
	Total Ministerio de Gobernación	748.8

Fuente: Elaboración propia con base en información consultada en Sistema Informático de Gestión (SIGES) y Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

6.3. Indicadores de producto y de resultado

En Guatemala, en el marco del enfoque de gestión por resultados un indicador se define como “una medición compleja que usualmente se construye a partir de dos o más datos. Los indicadores describen cuán bien se está

desarrollando un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución; permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, cualitativas y cuantitativas, a través de compararlas con algún valor de referencia interno o externo” (Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2013, pág. 5).

Los indicadores pueden ser de diversos tipos: de insumos, de gestión, de productos, de resultado o de impacto. Sin embargo, el Sistema de Contabilidad Integrada del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala permite registrar indicadores de producto (P) y de resultado (R). Por medio de estos el sistema determina los parámetros de medición de las entidades de gobierno en temas definidos como prioritarios para el país, como seguridad, salud, educación o seguridad alimentaria, entre otras áreas.

Cada indicador cuenta con una línea de base, que no es más que un parámetro o punto de partida con respecto al cual se puede efectuar una comparación para medir el grado de avance de los programas presupuestarios hacia las metas establecidas. Cada entidad del gobierno es responsable de dar seguimiento a los indicadores de sus programas y de documentar el cumplimiento de las metas. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 bis de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto núm. 101-97), las entidades del sector público deben publicar sus indicadores de resultados y productos asociados para conocimiento de la ciudadanía.

En el cuadro 8 se presentan los indicadores incluidos en el Sistema de Contabilidad Integrada para medir la gestión institucional del Ministerio de Gobernación para el ejercicio fiscal 2022 y multianual 2022-2026, 2018-2016. Para cada indicador institucional se elabora una ficha en la que se describe el tipo de indicador y se detallan su comportamiento histórico y la proyección multianual, la forma de cálculo, la pertinencia, y el programa y subprograma a los que pertenece¹⁴. En el cuadro 9 se presenta la ficha correspondiente al indicador de la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes, mientras que en el cuadro 10 se incluye la ficha correspondiente al indicador de la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas. Estos son los dos indicadores considerados como más relevantes por el Ministerio de Gobernación de Guatemala para ser incluidos en el “Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2022 y multianual 2022-2026”.

¹⁴ El Presupuesto de Guatemala para 2022 (publicado) solo incluye las dos fichas presentadas en los cuadros 9 y 10.

Cuadro 8

Indicadores institucionales del Ministerio de Gobernación de Guatemala para el ejercicio fiscal 2022 y multianual 2022-2026, 2018-2026

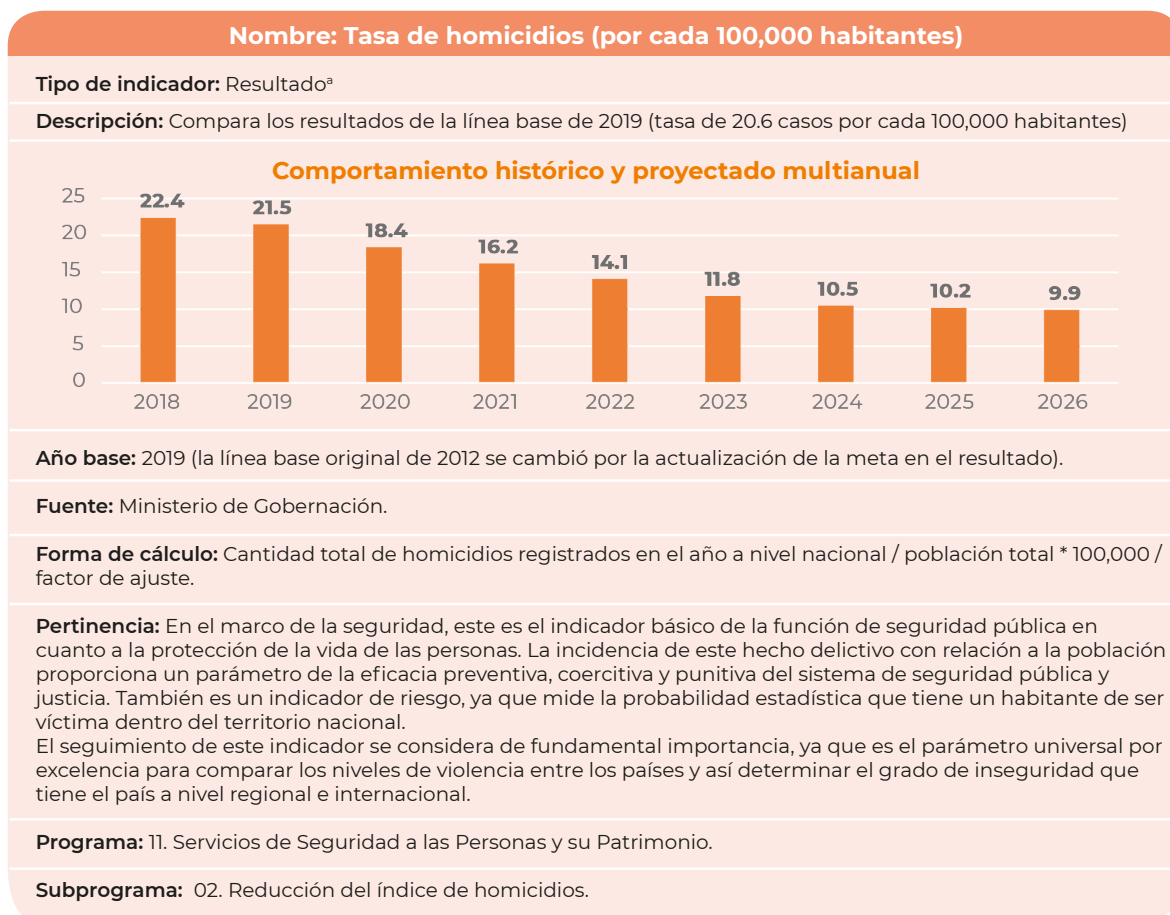
Entidad	Categoría	Indicador	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ministerio de Gobernación	P	Número de policías por cada mil habitantes	2.2	2.3	2.5	2.6	2.8	2.6	2.7	2.7	2.8
	R	Tasa de homicidios por 100,000 habitantes	22.4	21.5	18.4	16.2	14.1	11.8	10.5	10.2	9.9
	R	Tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas	67.3	51	48.4	45.8	43.2	40.5	30.4	29.9	29.4
	R	Tasa de denuncias por extorsión	N/A	88.6	86.4	84.1	81.9	79.9	77.9	76.3	74.8
	R	Reducción de hechos de tránsito	N/A	100	96	92	88	84	80	79	78

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2022).

Nota: Los valores de los indicadores son cifras proyectadas que no necesariamente coinciden con los datos registrados. La letra P refiere a indicadores de producto y la letra R refiere a indicadores de resultado.

Cuadro 9

Ficha del indicador de tasa de homicidios (por cada 100,000 habitantes) en Guatemala, 2018-2026



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2022).

a El indicador considerado apoya el resultado estratégico: para 2024 la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes ha disminuido 11.0 puntos (de 21.5 en 2019 a 10.5 en 2024).

Cuadro 10

Ficha del indicador de tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas (por cada 100,000 habitantes) en Guatemala, 2018-2026



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2022).

a El indicador considerado apoya el resultado estratégico: para 2024, la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas por cada 100,000 habitantes ha disminuido 20.6 puntos (de 51.0 en 2019 a 30.4 en 2024).

6.4. Productos, subproductos y metas

El artículo 8 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Guatemala (Decreto núm. 101-97) establece que, para lograr una adecuada vinculación entre plan y presupuesto, el Organismo Ejecutivo, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, debe consolidar los presupuestos institucionales y elaborar el presupuesto anual, multianual y las cuentas agregadas del sector público. Estos deberán estar en concordancia con los planes operativos anuales entregados por las instituciones públicas a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

En el proceso de planificación presupuestaria, los resultados que se persiguen con el enfoque de gestión por resultados se asocian con las categorías programáticas de “programa” y “subprograma”, y sus productos

se vinculan con la categoría programática de “actividad”, de modo que en cada presupuesto institucional se pueda visualizar el propósito de las intervenciones y la visión del impacto a corto y a medio plazo.

A tal efecto, un elemento fundamental en la implementación de la gestión por resultados es la definición de la producción y las metas físicas, que no son más que la cuantificación de los bienes y servicios que cada institución brinda a la población. La importancia de definir claramente los productos y subproductos radica en el impacto que estos podrán tener en el logro de los resultados.

En este contexto el producto se identifica como intervención, como el conjunto estandarizado de bienes y servicios que contribuirán al logro de los resultados al ser entregados a la población. El subproducto, por su parte, se define como la combinación de insumos que, transformados en bienes y servicios (recursos humanos, materiales consumibles, bienes de capital), son proporcionados a la población para lograr un cambio esperado (Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2013, pág. 5).

En el cuadro 11 se resume la producción institucional correspondiente a los programas sustantivos del Ministerio de Gobernación, mientras que en el cuadro 12 se detallan las categorías programáticas y de producción, incluidos los montos presupuestarios recomendados y las metas físicas¹⁵. En esta programación se excluyen las categorías equivalentes a programas centrales, comunes y partidas no asignables a programas, por ser de apoyo a la entidad y porque lo definido en ellos no se considera producción terminal, es decir, no se entrega a la ciudadanía.

Cuadro 11

Resumen de la producción institucional del Ministerio de Gobernación de Guatemala para el ejercicio fiscal 2022

Entidad	Cantidad de productos	Cantidad de subproductos	Resumen de intervenciones
Ministerio de Gobernación	27	100	Brindar seguridad policial para la prevención de hechos delictivos contra el patrimonio, reducción de homicidios, extorsiones, violencia intrafamiliar. Asimismo, resguardo del Sistema Penitenciario y publicaciones del diario oficial.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2022).

¹⁵ El valor de la meta física del producto no necesariamente expresa la sumatoria de las metas de los subproductos, puesto que depende de factores como las unidades de medida (que pueden ser homogéneas o heterogéneas), las intervenciones, las características de la institución que presta el bien o servicio, población objetivo a la cual se atiende, entre otros.

Cuadro 12

Productos y subproductos seleccionados, con metas y asignación financiera. 11130005 Ministerio de Gobernación. Ejercicio fiscal 2022

Programa	Subprograma	Actividad	Descripción de productos y subproductos	Recomendado 2022 (montos expresados en dólares)	Meta	
					Cantidad	Unidad de medida
11	00	002	Seguridad policial	513,577,879	6,715,935	Evento
			• Patrullajes policiales	491,492,443	499,051	Evento
			• Operativos policiales	15,442,122	97,661	Evento
			• Patrullajes policiales en mercados	1,199,427	49,291	Evento
			• Patrullajes policiales en protección a la naturaleza	736,612	62,394	Evento
			• Operativos policiales en protección a la naturaleza	206,895	22,941	Evento
			• Patrullajes policiales en protección a turistas	991,152	76,520	Evento
			• Seguridad a personalidades, edificios y entidades	1,239,426	571,000	Evento
			• Servicios policiales para mantener y resguardar el orden público	1,464,854	112,986	Evento
			• Patrullajes policiales en beneficio de las comunidades afectadas por la construcción de la Hidroeléctrica Chixoy	22,135	1,221	Evento
			• Llamadas atendidas de la población (110 PNC)	1,563	5,219,367	Evento
			• Patrullajes policiales para brindar seguridad a personas migrantes y sus familias	781,250	3,500	Evento
		003	Personal policial formado y especializado	12,204,998	4,500	Persona
			• Agentes de Policía Nacional Civil formados	7,971,112	3,000	Persona
			• Personal policial con formación especial	1,440,105	1,200	Persona
			• Dirección y coordinación	2,107,354	12	Documento
			• Profesionalización al personal policial	686,427	300	Persona
	01	001	Investigación criminal en áreas de mayor incidencia criminal	214,291	26,275	Evento
			• Expertajes para el control de vehículos robados	104,411	24,500	Evento
			• Operativos conjuntos de impacto	53,150	75	Evento
			• Casos de investigación criminal, atendidos en apoyo al Ministerio Público	56,730	1,700	Evento
		002	Seguridad policial en áreas de mayor incidencia criminal	9,806,217	931,707	Evento
			• Patrullajes policiales a pie	77,034,791	430,568	Evento
			• Patrullajes policiales en vehículos	1,911,458	401,524	Evento
			• Patrullajes policiales en motocicletas	814,844	46,708	Evento
			• Patrullajes policiales en bicicletas	25,592	47,500	Evento
			• Atención a personas agredidas	19,531	5,407	Evento
		003	Seguridad preventiva y del delito en áreas de mayor incidencia criminal	284,884	80,400	Evento
			• Sociedad civil que recibe talleres de inducción y sensibilización en prevención del delito	140,664	50,000	Evento
			• Comisiones comunitarias capacitadas en prevención del delito	11,973	400	Evento
			• Comunidad educativa con programas de modificación conductual	20,893	5,000	Evento
			• Población de centros escolares que cuentan con patrullajes policiales de seguridad preventiva (Escuelas Seguras)	52,513	25,000	Evento
			• Comisiones comunitarias conformadas para la prevención del delito	58,841	85	Entidad
	02	001	Seguridad policial en áreas de mayor incidencia de homicidios	2,168,083	76,110	Evento
			• Operativos policiales de control para prevenir tráfico ilícito de armas y municiones en puertos, aeropuertos y puestos fronterizos	1,033,841	13,660	Evento
			• Seguimiento de casos de homicidios atendidos en apoyo al Ministerio Público	143,298	2,450	Evento
			• Capacitación a personas de la sociedad civil en temas de prevención de cultura permisiva, uso de drogas, armas de fuego y resolución de conflictos	990,944	60,000	Evento

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2022).

Nota: Se aplicó un tipo de cambio de 7.68 quetzales por dólar, reportado por BANGUAT para enero de 2022.

6.5. Intervenciones y resultados esperados del Ministerio de Gobernación en 2022

Para el desarrollo y la consecución de su mandato legal establecido en sus planes institucionales, y para el cumplimiento de los cuatro resultados estratégicos definidos en su Plan Estratégico Institucional, el Ministerio de Gobernación define su gasto por resultados según una estructura programática.

Para el ejercicio fiscal 2022 el presupuesto total asignado al Ministerio de Gobernación asciende a 6,480.56 millones de quetzales (843.8 millones de dólares). Los resultados estratégicos se concentran en el programa 11 (Servicios de Seguridad a las Personas y su Patrimonio), que tiene una asignación presupuestaria de 5,468.4 millones de quetzales (712 millones de dólares), equivalente al 84.4 % del presupuesto institucional.

El Ministerio de Gobernación también está encargado de los servicios de custodia y rehabilitación para personas privadas de libertad (programa 12), los servicios de divulgación oficial que se brindan por medio de la impresión y administración del Diario de Centro América y otros documentos de gobierno (programa 14), y los servicios del gobierno departamental y de registro de personas jurídicas (programa 15). Estos programas en conjunto componen el 11.7 % del presupuesto de la institución, con una asignación de 757.6 millones de quetzales (98.6 millones de dólares).

Asimismo, el ministerio realiza actividades centrales y comunes para el fortalecimiento administrativo institucional, con un monto asignado de 240.1 millones de quetzales (31.3 millones de dólares), lo que equivale a un 3.7 % del total presupuestado. También realiza transferencias a diversas entidades (Asociación Grupo Guatemalteco de Mujeres, Organización Internacional de la Policía Criminal (INTERPOL), Instituto de Justicia Ciudadana y Comité Permanente Pro-festejos de la Independencia Nacional), las cuales se presupuestan dentro de la categoría equivalente al programa 99 (partidas no asignables a programas). Dichas transferencias representan un monto de 14.45 millones de quetzales (1.88 millones de dólares), equivalente al 0.2 % del monto institucional presupuestado.

En el cuadro 13 se muestra el detalle del gasto por resultado para los subprogramas correspondientes al programa 11 del presupuesto del Ministerio de Gobernación para el ejercicio fiscal 2022.

Cuadro 13

Gasto por resultados según estructura programática del Ministerio de Gobernación de Guatemala para el ejercicio fiscal 2022 (detalle de los componentes del programa 11)

Programa	Subprograma	Proyecto	Actividad	Obra	Descripción	Aprobado 2022 (en dólares)
11					Para 2023 la tasa de incidencia criminal por cada 100,000 habitantes se ha reducido 20.0 puntos (de 100.6 en 2019 a 80.6 en 2023) (RI)	
	00				Servicios de Seguridad a las Personas y su Patrimonio	712,036,818
		000			Sin subprogramas	
					Sin proyecto	
			001	000	• Dirección y coordinación	96,197,795
			002	000	• Servicios de seguridad policial	513,577,879
			003	000	• Formación y especialización de personal policial	12,204,998
			004	000	• Servicios de atención médica y hospitalaria a personal policial	4,244,888
			007	000	• Servicios de control y regulación de prestadores de servicios de seguridad privada	4,201,228
			008	000	• Servicios de investigación criminal	5,725,198
			010	000	• Combate a la narcoactividad para contrarrestar el consumo, tráfico y distribución de drogas	13,520,677
			012	000	• Servicios de protección y atención a mujeres víctimas de violencia	499,941
		001			• Construcción, mejoramiento y ampliación de infraestructura para servicios de seguridad policial	861,973
			000	001	• Construcción de infraestructura policial	
	01				Para 2024 la tasa de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas por cada 100,000 habitantes ha disminuido 20.6 puntos (de 51.0 en 2019 a 30.4 en 2024) (RE)	
					Prevención de hechos delictivos contra el patrimonio	10,305,392
		000			Sin proyecto	
			001	000	• Servicios de investigación en áreas de mayor incidencia criminal	214,291
			002	000	• Servicios de seguridad policial en áreas de mayor incidencia criminal	9,806,217
			003	000	• Servicios de seguridad preventiva y del delito en áreas de mayor incidencia criminal	284,884
	02				Para 2024 la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes ha disminuido 11.0 puntos (de 21.5 en 2019 a 10.5 en 2024) (RE)	
					Reducción del índice de homicidios	2,168,083
		000			Sin proyecto	
			001	000	• Servicios de seguridad policial en áreas de mayor incidencia de homicidios	2,168,083
	03				Para 2024 un total de 150 municipios a nivel nacional se suman a los municipios que implementan estrategias, políticas, planes, programas y proyectos de prevención de la violencia y el delito (de 173 municipios en 2019 a 323 municipios en 2024) (RI)	
					Prevención de la violencia y del delito	7,905,094
		000			Sin proyecto	
			001	000	• Dirección y coordinación	2,655,705
			002	000	• Servicios de asistencia técnica y capacitación en seguridad ciudadana y prevención comunitaria de la violencia	2,565,787
			003	000	• Servicios de prevención de la violencia a niños(as), adolescentes y jóvenes	1,774,594
			004	000	• Servicios de seguridad preventiva y del delito	828,170
			005	000	• Servicios de prevención terciaria	64,226
			006	000	• Servicios de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar	16,612

Programa	Subprograma	Proyecto	Actividad	Obra	Descripción	Aprobado 2022 (en dólares)
					Para 2024 la tasa de extorsiones por cada 100,000 habitantes ha disminuido 10.7 puntos (de 88.6 en 2019 a 77.9 en 2024) (RE)	
	04				Servicio integral para contrarrestar las extorsiones	259,869
		000			Sin proyecto	
			001	000	• Servicios de seguridad policial y preventiva en áreas con mayor incidencia de extorsiones	41,172
			002	000	• Servicios de investigación en áreas con mayor incidencia de extorsiones	218,697
					Para 2024 la tasa de hechos de tránsito ha disminuido 3.8 puntos (de 18.9 en 2019 a 15.1 en 2024) (RE)	
	05				Servicios de seguridad vial	40,363,802
		000			Sin proyecto	
			001	000	• Dirección y coordinación	23,822,974
			002	000	• Servicios de educación y seguridad vial	16,540,828

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala (2022).

Nota: El hecho de que en el cuadro se hable de "gasto" no significa que esa partida ya se gastó. Puede tratarse de gasto presupuestado, proyectado o estimado, por ejemplo, y no necesariamente de gasto realizado. Para calcular los montos en dólares se aplicó un tipo de cambio de 7.68 quetzales por dólar, reportado por BANGUAT para enero de 2022. La abreviatura RE refiere a resultados estratégicos y la abreviatura RI remite a resultados institucionales.

6.6. Seguimiento y evaluación

La última etapa del ciclo de la gestión por resultados es la de seguimiento y evaluación. El seguimiento consiste en el proceso continuo de medición del avance de las metas proyectadas durante el proceso de ejecución de los programas. La evaluación se define como el proceso que se lleva a cabo al finalizar un ejercicio fiscal, o al culminar la temporalidad de un resultado (productos y subproductos), cuyo propósito es verificar si las intervenciones generaron un cambio en la ciudadanía y su entorno (Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2013, pág. 45).

El seguimiento permite determinar si una intervención se desarrolla según lo planificado, mientras que la evaluación debe realizarse al finalizar la ejecución de las intervenciones para medir o cuantificar los avances logrados como resultado de la ejecución física y financiera de los productos (intervenciones) y para medir su efecto en favor de la ciudadanía (Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, 2022).

El seguimiento y la evaluación forman parte del proceso de revisión interna continua de la ejecución presupuestaria, con el propósito de realizar ajustes en la programación y, de ser necesario, adoptar medidas para recalibrar los procesos de ejecución. Asimismo, un sistema de seguimiento es una de las principales fuentes de información para realizar las evaluaciones. Su

aplicación es esencial en la gestión pública, pues permite valorar si los bienes o servicios entregados a la ciudadanía han promovido cambios positivos en sus condiciones y calidad de vida. Los resultados obtenidos a partir del seguimiento y la evaluación permiten contar con información valiosa para realizar ajustes y para crear espacios de reflexión en múltiples niveles dentro de las entidades que permiten analizar las intervenciones que se realizan y considerar a quiénes y cómo se entregan. Además, los resultados del seguimiento y la evaluación contribuyen a la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones.

Desde 2016, dentro del marco de la metodología de gestión por resultados, el Ministerio de Gobernación desarrolla un modelo lógico para la prevención de la violencia y el delito en Guatemala, basado en evidencia y en un análisis integral de las causas del problema, con el propósito de determinar las intervenciones eficientes para la prevención de la violencia y el delito. En marzo de 2018 se presentó de forma oficial el *Modelo lógico para la prevención de la violencia y el delito en Guatemala* (Ministerio de Gobernación de Guatemala, 2018), cuya estrategia de implementación es institucional y sectorial. Esta herramienta contempla la participación de actores estatales, gobiernos locales, organizaciones comunitarias no gubernamentales, el sector privado y organismos de cooperación internacional para contribuir a la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática.

De hecho, el Ministerio de Gobernación ha desarrollado sendos modelos lógicos para dirigir las intervenciones encaminadas a la disminución de las tasas de homicidios y hechos delictivos contra el patrimonio, priorizando la implementación de dichas acciones en las áreas geográficas donde la incidencia de los delitos es mayor. A partir de junio de 2018 se inició un proceso de evaluación de los resultados de la estrategia para la prevención de la violencia, así como su actualización e implementación a nivel sectorial.

Desde la perspectiva de la gestión por resultados aplicada por Guatemala, ¿podría entonces afirmarse que el gasto destinado a seguridad pública, justicia y derechos humanos ha sido efectivo y eficiente?

A primera vista los datos indican que el aumento del gasto público para esos propósitos ha estado acompañado de una reducción de las tasas de homicidios y de otros delitos durante 2016-2021. En ese período el presupuesto para seguridad pública creció a una tasa promedio del 5.4 % por año, mientras que las asignaciones para justicia y derechos humanos registraron tasas de crecimiento promedio anuales del 10.5 % y el 9.4 %, respectivamente (según cálculos efectuados con base en datos presentados en el cuadro 4). En el mismo período las tasas de homicidios reportados por la Policía Nacional Civil de Guatemala disminuyeron un 41.8 %. Los incidentes denunciados relativos a otros delitos también registraron disminuciones significativas

durante el período 2016-2021: personas desaparecidas (-26.3 %), personas lesionadas por hechos de violencia (-57 %) y robos y hurtos (-35 %), según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. En contraste, las denuncias de casos de extorsión aumentaron un 86 % en el mismo período. En lo que respecta a las víctimas de accidentes de tránsito, el número de personas fallecidas aumentó un 7 %, mientras que el número de personas lesionadas disminuyó un 13 % en el período considerado, según la misma fuente.

Sin embargo, una correlación no implica causalidad, como es bien sabido. Determinar si el incremento del gasto destinado al orden público y la seguridad ha sido efectivo y eficiente resulta bastante más complicado, aun bajo un enfoque de presupuesto por resultados. Hay algunas consideraciones que deben tenerse en cuenta al aplicar este enfoque.

En primer lugar, el presupuesto por resultados opera en un horizonte multianual. La idea no es solo determinar si cada año se van cumpliendo las metas físicas proyectadas (reducción de las tasas de homicidios, de los delitos contra el patrimonio o de las extorsiones), lo cual es relativamente fácil de establecer, sino determinar, a partir del monitoreo de los distintos indicadores, si se están implementando de manera eficiente los diferentes programas y subprogramas, y si se están obteniendo los resultados y productos esperados.

Para ilustrar este punto se puede considerar el presupuesto del Ministerio de Gobernación aprobado para 2022, el cual contempla cuatro “resultados estratégicos” con metas para 2024: reducir las tasas de homicidios, la tasa de delitos contra el patrimonio, la tasa de extorsiones y los hechos de tránsito (cuadro 6), y cinco “resultados institucionales” con metas para diversos años entre 2022 y 2025: reducir la tasa de incidencia criminal e incrementar los servicios de rehabilitación de las personas privadas de libertad, la impresión de documentos diversos¹⁶, el número de municipios que implementan acciones dirigidas a la prevención de la violencia y el delito, y las requisas para el control de los centros de detención (cuadro 7).

Para dar seguimiento a esos resultados el Ministerio de Gobernación ha definido cinco indicadores institucionales con metas anuales para el período 2022-2026: un indicador de producto (número de policías por cada 100,000 habitantes) y cuatro indicadores de resultados: tasa de homicidios, tasa de delitos contra el patrimonio, tasa de extorsiones y reducción de los hechos de tránsito (cuadro 8).

¹⁶ Este resultado se refiere a los servicios de divulgación oficial que, por medio de la impresión y administración del *Diario de Centro América* y de otros documentos de gobierno, el Ministerio de Gobernación debe prestar, según lo dispuesto en su programa institucional núm. 14.

En total, la producción institucional del Ministerio de Gobernación para el ejercicio fiscal 2022 contempla 27 productos y 100 subproductos (cuadro 11). El presupuesto total asignado a dicha cartera para el año asciende a 843.8 millones de dólares. El 84.4 % del presupuesto institucional se encuentra concentrado en el programa 11 (Servicios de Seguridad a las Personas y su Patrimonio). A su vez, dentro de ese programa, la actividad de “seguridad policial” dispone de una asignación de 513.6 millones de dólares (61 % del presupuesto institucional).

Otras actividades que integran el programa 11 son “personal policial formado y especializado”, “investigación criminal en áreas de mayor incidencia criminal”, “seguridad policial en áreas de mayor incidencia criminal”, “seguridad preventiva y del delito en áreas de mayor incidencia criminal” y “seguridad policial en áreas de mayor incidencia de homicidios”, cada una de ellas con sus respectivos productos y subproductos, y todos estos con sus respectivas metas físicas y asignaciones presupuestarias (cuadro 12). Por ejemplo, entre sus productos y subproductos la actividad de “seguridad policial” incluye “patrullajes policiales”, “operativos policiales” y “patrullajes policiales en mercados», entre otros.

El gasto por resultados según la estructura programática definida para el programa 11 del Ministerio de Gobernación combina cuatro resultados estratégicos y dos resultados institucionales para el ejercicio fiscal 2022 (cuadro 13). El primer resultado institucional propone para 2023 una disminución de la tasa de incidencia criminal de 20 puntos con respecto a 2019. Alcanzar esa meta incluye la actividad de los servicios de seguridad policial, con la asignación antes mencionada de 513.6 millones de dólares (61 % del presupuesto institucional). El gasto por resultados incluye también el resultado estratégico de disminuir para 2024 la tasa de homicidios en 11 puntos con respecto a 2019. La asignación para este resultado es de 2.2 millones de dólares (0.3 % del presupuesto institucional).

Desde luego, el gasto por resultados según la estructura programática del Ministerio de Gobernación asume que los servicios de seguridad policial contemplados para alcanzar el resultado institucional de reducir la tasa de incidencia criminal también coadyuvarán para lograr el resultado estratégico de reducir la tasa de homicidios. Sin embargo, en términos del análisis de la eficiencia del gasto asignado a ambos resultados, no es fácil determinar si un dólar gastado para reducir la tasa de incidencia criminal fue más eficiente que un dólar gastado para reducir la tasa de homicidios.

Una dificultad similar se plantea para determinar qué tan eficiente es cada dólar gastado en los diferentes productos y subproductos contemplados dentro de la producción institucional del ministerio. Por ejemplo, no resulta

fácil determinar qué tan eficiente es un dólar gastado en “patrullajes policiales” vis a vis los “operativos policiales”, o comparar la eficiencia de las diversas modalidades de patrullaje policial (a pie o en vehículos, por ejemplo).

En segundo lugar, la implementación del presupuesto por resultados inevitablemente debe realizarse en el marco del entorno institucional de cada país. En la medida en que las instituciones funcionen mejor, es previsible que el gasto en seguridad pública, justicia y derechos humanos sea más eficiente. Varias de las experiencias exitosas en lo que respecta a la reducción de la violencia a nivel internacional muestran que la incorporación activa de la comunidad es clave para la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana (Tocornal et al., 2011; CIPC, 2015; Muggah et al., 2016). Una estrategia policial que disponga de grandes recursos pero que esté desconectada de la ciudadanía probablemente tenga resultados inferiores a los de una estrategia de seguridad que disponga de menores recursos, pero que cuente con un involucramiento ciudadano activo.

Un sistema judicial plagado por actos de corrupción probablemente volverá inefectiva la actividad policial, por más recursos que se destinen para las fuerzas de seguridad. Si dentro de la corporación policial también hay corrupción, la efectividad de los recursos asignados para combatir la delincuencia se verá mermada de forma considerable. En definitiva, el contexto institucional constituye un importante factor al evaluar la efectividad y la eficiencia del gasto público en seguridad, justicia y derechos humanos.

7. Gestión presupuestaria en el área de seguridad pública en El Salvador



- En El Salvador, desde la década de 1960, la
- elaboración del presupuesto público se ha realizado
- con un enfoque “por áreas de gestión”.

En la actualidad, la asignación presupuestaria para cada entidad del gobierno establece las prioridades en la asignación de recursos y los objetivos institucionales. Asimismo, establece diversos esquemas de clasificación de los fondos, tales como destino del gasto por fuente de financiamiento, clasificación económica institucional por área de gestión, relación de propósitos con recursos asignados, y asignación presupuestaria por rubro de agrupación, fuente de financiamiento y destino económico. Lo más cercano a lo que sería un esquema de clasificación programática como el que se maneja en el enfoque de presupuesto por resultados, sería la relación de propósitos con los recursos asignados. A título ilustrativo, el cuadro 14 muestra esa clasificación para el presupuesto aprobado del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) en el año 2022, para un grupo de unidades presupuestarias seleccionadas.

Cuadro 14

Relación entre los propósitos y los recursos asignados para unidades presupuestarias seleccionadas según el presupuesto aprobado para el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador, 2022

Unidad presupuestaria y línea de trabajo	Propósito	Costo (en dólares)
02 Programas especiales de prevención		5,261,565
01 Desarrollo e innovación para la seguridad pública	• Dotar a las fuerzas policiales de procedimientos y herramientas tecnológicas para incrementar las capacidades para alertar e interactuar con los ciudadanos y la policía en tiempo real para mejorar la efectividad policial y mejorar el sistema de emergencia 911 con herramientas de inteligencia artificial.	3,380,825
02 Toxicología	• Contribuir a la seguridad ciudadana mediante la realización de dopajes y la prevención contra el consumo de drogas.	261,340
03 Comisión Nacional Antidrogas	• Coordinar esfuerzos interinstitucionales para fortalecer la prevención contra el consumo de drogas.	419,845
04 Equidad, igualdad y medio ambiente	• Propiciar la igualdad entre hombres y mujeres desde una visión de equidad para promocionar la realización personal y profesional; asimismo fomentar la protección del medio ambiente.	134,685
05 Reconstrucción del tejido social	• Desarrollar oportunidades comunitarias a través del acompañamiento individual y comunitario, favoreciendo con ello la reconstrucción del tejido social y posicionando al Estado como cercano a la población y al territorio.	1,064,870
05 Atención integral a víctimas		667,267
01 Centros de atención a víctimas	• Coordinar e implementar acciones y programas para la protección integral de víctimas de diferentes delitos.	667,267

Unidad presupuestaria y línea de trabajo	Propósito	Costo (en dólares)
06 Seguridad pública		421,466,235
01 Dirección y administración	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer los planes, programas y métodos estratégicos de carácter operativo y administrativo dirigidos al cumplimiento de la misión constitucional de seguridad, garantizándolo mediante el fortalecimiento de las dependencias policiales, y realizar la gestión administrativa y financiera de los recursos asignados de manera oportuna, eficaz y transparente. 	41,270,895
02 Eficacia policial	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar planes y estrategias policiales que permitan un mayor control territorial, utilizando tecnología avanzada para la investigación técnica y científica, y de seguridad en el área rural, urbana y fronteriza, que permitan minimizar la incidencia delincriminal, previniendo y combatiendo, entre otros aspectos, el accionar de pandillas, el contrabando de mercancías, la trata de personas y el narcotráfico, contribuyendo al bienestar de la población salvadoreña y mejorando el clima de seguridad ciudadana. 	380,195,340
07 Administración del sistema penitenciario		53,801,739
01 Reclusión y rehabilitación	<ul style="list-style-type: none"> Contribuir a la readaptación social de las personas privadas de libertad para prevenir la reincidencia delincriminal y facilitar la reinserción productiva en la sociedad, así como fortalecer los vínculos de cooperación interinstitucional con el fin de viabilizar la ejecución de las medidas alternas al internamiento. 	53,801,739
08 Administración del sistema penal juvenil		3,782,955
01 Rehabilitación y reinserción de jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> Implementar programas de rehabilitación de jóvenes infractores de la ley en un ambiente adecuado que propicie su tratamiento y el cumplimiento de las medidas, mejorando los programas de rehabilitación e inclusión. 	3,782,955

Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador. 2021.

En 2022 el presupuesto asignado al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública ascendió a 637,040,655 dólares. La asignación para la unidad presupuestaria 06 (Seguridad Pública), por un monto de 421,466,235 dólares, representó el 66.2 % del presupuesto total del ministerio. A su vez, la línea de trabajo 0602 sobre “eficacia policial” absorbió el grueso de los recursos, con una asignación de 380,195,340 dólares, equivalente al 59.7 % del presupuesto total del ministerio.

8. Presupuesto por resultados en Honduras



- De acuerdo con el artículo 362 de la Constitución Política de Honduras, “todos los ingresos y egresos fiscales constarán en el Presupuesto General de la República, que se votará anualmente de acuerdo con la política económica planificada y con los planes anuales operativos aprobados por el Gobierno” (República de Honduras, 1982). Desde 2007 Honduras aplica un enfoque presupuestario de gestión por resultados.

En 2009, se aprobó el marco legal que regula el sistema de planificación del país y que establece los instrumentos para llevarlo a cabo, los órganos responsables de ejercer esta función y su relación con el presupuesto. Ese mismo año, se aprobó la Visión de País y el Plan de Nación, que contiene los principios de desarrollo, los objetivos nacionales y las metas para el período 2010-2038. Este instrumento acompaña el Plan de Nación 2010-2022, que cubre los primeros doce años de la Visión de País y contiene los lineamientos estratégicos, el análisis de situación, los objetivos y los indicadores con metas cuatrienales para tres períodos de gobierno. El ente responsable de administrar el sistema de planificación desde 2015 es la Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG), denominada Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) hasta 2014.

A la fecha, todo el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República se estructura en programas presupuestarios o relacionados con la función del gasto. Además, se ha fortalecido la relación entre el plan y el presupuesto, ya que la Secretaría de Coordinación General de Gobierno debe certificar que la propuesta presupuestaria elaborada para ser aprobada por el Congreso Nacional de Honduras esté formulada según los lineamientos e indicadores del Plan de Nación y la Visión de País. A tal fin la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Coordinación General de Gobierno han definido metodologías consensuadas. Además, se formula un presupuesto plurianual que articula las proyecciones con el cálculo de ingresos y egresos de cada una de las entidades que conforman el sector público.

El Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2018-2022 se considera como la versión reforzada e integradora del plan «Honduras Avanza con Paso Firme», que sirve de herramienta de planificación de mediano plazo para avanzar en el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales de la Visión de País (2010-2038) y los lineamientos e indicadores del Plan de Nación (2010-2022); así como la implementación de la Agenda Nacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (AN-ODS).

Para hacer el proyecto de presupuesto todas las dependencias y organismos del Gobierno deben asumir la responsabilidad que les corresponde como



unidades ejecutoras del gasto público e instancias de coordinación a nivel sectorial, tomando en cuenta los compromisos que el Estado de Honduras ha asumido en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos y el logro de la equidad de género. El presupuesto incluye lineamientos que buscan dar cumplimiento a los compromisos internacionales en el marco de los ODS, las recomendaciones del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las disposiciones emanadas de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y las políticas de género vigentes en el país, entre otros instrumentos (Secretaría de Finanzas de Honduras, 2020).

En la formulación del presupuesto de 2021 el Plan Estratégico de Gobierno definió seis objetivos estratégicos de desarrollo. El cuarto de ellos apuntaba a “garantizar mayores niveles de seguridad, para la convivencia sana y pacífica de la población hondureña, y el desarrollo pleno de la actividad productiva” (Secretaría de Finanzas de Honduras, 2020). De conformidad con ese objetivo estratégico, el proceso de definición de las prioridades de la planificación nacional identificó cuatro objetivos específicos, a saber:

- 1.** Fortalecer la seguridad y la paz ciudadana mediante estrategias integrales de prevención de la violencia y programas de rehabilitación.
- 2.** Reforzar el control de delito de manera coordinada entre las diferentes instituciones del Estado.
- 3.** Modernizar las instalaciones físicas y reforzar la seguridad del Sistema Penitenciario Nacional.
- 4.** Ampliar los programas de rehabilitación y de reinserción social para las personas privadas de libertad, y menores y adolescentes infractores..

A su vez, dentro de ese marco estratégico nacional, el Plan Estratégico y Operativo de la Secretaría de Seguridad para 2021 contempló cuatro objetivos:

- 1.** Mejorar el perfil profesional de los egresados de las academias policiales para responder a las demandas del servicio policial.
- 2.** Aumentar la capacidad de respuesta de la investigación criminal para coadyuvar en la disminución de la impunidad.
- 3.** Mejorar la capacidad de prevención, disuasión y control de la violencia y el delito para contribuir articuladamente a la seguridad pública.
- 4.** Reducir la siniestralidad vial en el país para prevenir pérdidas de vidas, lesiones, discapacidades y daños a la propiedad.

Para cada uno de esos objetivos, el Plan Estratégico y Operativo define una ficha que detalla el resultado esperado, los supuestos para conseguirlo, la población objetivo, el objetivo operativo, el producto, la unidad de medida, la periodicidad y la producción anual. A título ilustrativo, en el cuadro 15 se presenta la ficha correspondiente al objetivo 3 (mejorar la capacidad de prevención, disuasión y control de la violencia y el delito).

Cuadro 15

Plan estratégico y operativo. Institución: 70-Secretaría de Seguridad de Honduras, ejercicio 2021

Objetivo	3. Mejorar la capacidad de prevención, disuasión y control de la violencia y el delito para contribuir articuladamente a la seguridad pública.		
Resultado	1. Reducido sustancialmente el número de homicidios, y los delitos de extorsión y de afectación social.		
Supuesto	Apoyo de la sociedad, organismos del sector seguridad e internacionales, las condiciones presupuestarias favorables y el personal calificado.		
Población objetivo	345. A nivel nacional.		
Objetivo operativo	1. Mejorar la capacidad de prevención, disuasión y control de la delincuencia, asimismo, los controles fronterizos y los servicios de control y regulación de prestadores de servicios de seguridad privada.		
Producto	Unidad de medida	Periodicidad	Producción anual
1. Operaciones policiales realizadas para la prevención social de la violencia y el delito a nivel nacional.	121. Operación	6-Mensual	84,686
2. Operativos policiales de prevención social realizados en comunidades con el Modelo Nacional de Servicio de Policía Comunitaria (MNSPC).	459. Operativo	6-Mensual	61,792
3. Capacitaciones comunitarias en materia de prevención.	156. Taller	6-Mensual	22,782
4. Capacitaciones realizadas al personal de la Policía Nacional y a la ciudadanía en materia de equidad de género.	156. Taller	6-Mensual	111
5. Operaciones policiales de disuasión y control realizadas para la disminución de la violencia y el delito a nivel nacional.	121. Operación	6-Mensual	711,084
6. Operativos policiales de disuasión y control realizados.	459. Operativo	6-Mensual	640,402
7. Operativos policiales para protección de zonas turísticas realizados.	459. Operativo	6-Mensual	28,216
8. Operativos policiales de disuasión y control realizados en circuitos productivos.	459. Operativo	6-Mensual	37,478
9. Operaciones policiales de disuasión y control realizadas en eventos e instalaciones deportivas.	459. Operativo	6-Mensual	4,989
10. Operaciones policiales especiales realizadas ejerciendo mecanismos de control contra el narcotráfico, tráfico de personas, armas, municiones, lavado de activos y otros, para garantizar la protección de las personas y sus bienes a nivel nacional.	459. Operativo	6-Mensual	53,733
11. Acciones policiales de control realizadas para garantizar la seguridad del Estado a través de las Unidades de la Policía Portuaria, Policía Aeroportuaria, Policía Migratoria, Policía Aduanera, Grupo GOET y Control de Aviación Civil y Embarcaciones.	246. Acción de control	6-Mensual	53,732
12. Operaciones policiales especiales realizadas para el control de la violencia y el delito.	121. Operación	6-Mensual	1,201

Fuente: Secretaría de Finanzas de Honduras (2020).

De acuerdo con un informe del BID (2015), la evaluación de la gestión gubernamental es el componente más débil del sistema de gestión presupuestaria en Honduras, ya que la Secretaría de Coordinación General de Gobierno y la Secretaría de Finanzas realizan el seguimiento de las metas del Gobierno con base en indicadores que se focalizan en la ejecución financiera y física de los recursos del presupuesto, y no en otros aspectos del desempeño, como la eficiencia y la eficacia. Si bien existe un marco legal que establece la realización de evaluaciones ex post de las políticas o programas gubernamentales, no se han definido metodologías y criterios técnicos para llevarlas a cabo, lo que limita considerablemente la utilidad del presupuesto por resultados para mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto público.

Al igual que en el caso de El Salvador, lo que podría contribuir a mejorar significativamente la efectividad del gasto público en seguridad en Honduras es la iniciativa del proyecto regional Infosegura para desarrollar herramientas de priorización y focalización territorial de las políticas de seguridad ciudadana. Esta iniciativa ha sido impulsada por la Secretaría de Seguridad a través de la Subsecretaría en Asuntos Interinstitucionales, en alianza con el Centro Nacional de Información del Sector Social, con el apoyo del PNUD y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El objetivo principal de dicha iniciativa es la definición de un mapa municipal basado en la identificación de los lugares que concentran una mayor proporción de delitos y factores de riesgo, así como de los grupos poblacionales más afectados por la violencia y la criminalidad, con la finalidad de generar análisis de datos multisectoriales que sirvan como insumos para la toma de decisiones multinivel y la elaboración de políticas públicas en el ámbito de la convivencia y la seguridad ciudadana (PNUD, s/f[a]). Esta labor implica un trabajo importante de articulación interinstitucional, ya que las herramientas de priorización y focalización territorial incorporan información sobre seguridad ciudadana —como datos socioeconómicos sobre educación o salud, entre otros— desagregada a nivel municipal, lo que permite realizar un análisis innovador de las dinámicas que afectan la seguridad ciudadana en el territorio nacional.

9. Recomendaciones sobre la medición de la eficiencia del gasto público en seguridad ciudadana



- En términos generales, el análisis presentado
- indica que los tres países bajo estudio han realizado
- esfuerzos importantes para adoptar buenas prácticas internacionales en lo que respecta a la definición de indicadores de producto y desempeño, y para tratar de vincular sus presupuestos con tales indicadores. El Salvador, pese a contar con indicadores para el seguimiento presupuestario, aún no ha logrado migrar hacia el enfoque de presupuesto por resultados, pero se prevé que lo haga a partir de 2023, según se indicaba.

Dado que el análisis se circunscribe, con carácter ilustrativo, a los presupuestos de las instancias responsables de la seguridad pública en los tres países analizados, los indicadores utilizados para el seguimiento presupuestario denotan el énfasis en una concepción tradicional de la seguridad, sin tomar suficientemente en cuenta indicadores vinculados con la dimensión más preventiva, que se menciona al inicio de este informe. Un análisis del presupuesto asignado a la administración de justicia y a las entidades responsables de la inserción y rehabilitación social y de la protección de los derechos humanos previsiblemente atenuaría esa impresión.

Por otra parte, el análisis desarrollado denota la dificultad que supone medir con alguna precisión la eficiencia del gasto público en seguridad, tal como se advirtió en la introducción. En el mejor de los casos, en la práctica el enfoque de presupuesto por resultados (o, para el caso, cualquier otro enfoque presupuestario) puede medir la efectividad del gasto (es decir, determinar si se alcanzaron ciertas metas o no), pero muy difícilmente permite evaluar la eficiencia de cada dólar gastado. Medir la eficiencia implicaría desarrollar marcos lógicos más robustos y combinar el monitoreo y la evaluación presupuestaria con ejercicios formales de evaluación de impacto.

Del análisis realizado se derivan tres recomendaciones para mejorar la medición de la eficiencia del gasto público en seguridad ciudadana y justicia:

- 1.** La primera recomendación se relaciona con la coordinación entre el diseño, la implementación y la ejecución de las intervenciones para lograr resultados más efectivos y a la vez una mayor eficiencia. A este respecto, la experiencia de Guatemala y en menor medida la de Honduras ilustran el potencial que la formulación presupuestaria bajo el enfoque de “gestión por resultados” tiene para mejorar la alineación del gasto público con los objetivos estratégicos en materia de seguridad ciudadana, y para, a su vez, mejorar la efectividad y eficiencia de las asignaciones presupuestarias para promover la seguridad y la justicia.

La efectividad del enfoque de presupuesto por resultados puede ser reforzada y complementada por herramientas de priorización y focalización territorial de las políticas de seguridad ciudadana, como las que se han desarrollado en Guatemala y en Honduras¹⁷. Estas herramientas pueden ser de gran utilidad para priorizar las intervenciones en los municipios en función de los niveles de incidencia de los distintos tipos de delitos y de los factores de riesgo, y pueden contribuir a mejorar la formulación de las políticas públicas y de los planes de acción dirigidos a abordar los problemas de seguridad ciudadana.

2. En este estudio se ha llevado a cabo un ejercicio de análisis del presupuesto como un instrumento para incidir en la seguridad ciudadana. Sin embargo, analizar todos los aspectos que la componen requiere un ejercicio de revisión del presupuesto con un nivel de desagregación que no está disponible y que, además, debe ser realizado a lo largo del tiempo. La segunda recomendación se relaciona con el hecho de que puede resultar complejo medir con precisión el impacto de los programas gubernamentales en resultados como la seguridad ciudadana, particularmente a corto plazo.

Para responder a esto se sugiere la realización de evaluaciones anuales, que pueden proporcionar una fotografía instantánea de la efectividad y la eficiencia de los programas gubernamentales en lo que respecta al logro de sus objetivos en un año determinado. Estas deben ser acompañadas por evaluaciones que se extiendan a lo largo del tiempo para determinar si se están logrando los objetivos previstos a largo plazo. Esto puede ayudar a identificar patrones o tendencias en los resultados de las acciones y determinar si se necesita hacer ajustes para mejorar su efectividad.

Además, el seguimiento de los resultados a lo largo del tiempo puede contribuir a identificar cambios en el entorno externo, como cambios económicos o demográficos que puedan afectar la efectividad y la eficiencia del gasto. También puede proporcionar una base para establecer comparaciones entre diferentes períodos de tiempo, lo que permite a los responsables de la formulación de políticas evaluar si la efectividad de los programas gubernamentales está mejorando o disminuyendo. Por lo tanto, tanto las evaluaciones anuales como las longitudinales son importantes para medir la eficacia del gasto público en resultados, ya que proporcionan diferentes tipos de información necesaria para tomar decisiones informadas sobre el diseño y la implementación de los programas.

3. Finalmente, se debe considerar que muchas de las dimensiones que conforman la seguridad ciudadana son difíciles de medir, ya que son productos intangibles de procesos sociales, como el fortalecimiento de la

¹⁷ Dichas herramientas se han desarrollado con la asistencia técnica de PNUD Infosegura durante los últimos nueve años.

cohesión social y la mejora de la percepción de seguridad (PNUD, 2022)¹⁸. A la luz de esto se podría completar el ejercicio de medición de la efectividad y la eficiencia del gasto en seguridad tomando en consideración los resultados intangibles de esta dimensión.

Existen varias formas de considerar los resultados intangibles al medir la eficiencia del gasto público. Una de ellas es utilizar un análisis de costo-beneficio que tenga en cuenta tanto los beneficios tangibles como intangibles de la inversión pública, es decir, estimar un valor monetario de los resultados intangibles e incluirlos en el cálculo global de costo-beneficio. Otro enfoque consiste en utilizar un análisis multidimensional que incorpore indicadores tanto cuantitativos como cualitativos para evaluar el impacto del gasto público. Esto implica definir un conjunto de criterios o indicadores que capturen los resultados tangibles e intangibles del gasto y asignar pesos a cada criterio en función de su importancia. Los resultados del análisis pueden luego usarse para comparar diferentes proyectos o programas e identificar los más eficientes.

Las dificultades que presenta la medición de la eficiencia del gasto público en seguridad ciudadana no desmerecen la utilidad de la presupuestación basada en resultados como un instrumento valioso para avanzar hacia un gasto en seguridad y justicia más eficiente a partir de la definición de indicadores y metas de desempeño, y de su vinculación con los presupuestos. Desde esta perspectiva, el enfoque de presupuesto por resultados ofrece también importantes ventajas para dar seguimiento a los indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y para reforzar la elaboración de los informes nacionales voluntarios de revisión y de otros instrumentos de planificación estratégica útiles para cumplir con los compromisos asumidos en el marco de los ODS.

¹⁸ Proyecto regional Infosegura, <https://infosegura.org/region/cohesion-social-con-enfoque-ods-16>

10. Consideraciones finales



- La efectividad y la eficiencia del gasto constituyen un
- elemento esencial de las políticas públicas de seguridad
- ciudadana y justicia, y un factor indispensable para alcanzar una sociedad más cohesionada y pacífica. En sentido amplio, la seguridad ciudadana no se limita a las funciones de prevención, combate y sanción del delito, sino que tiene el propósito de velar por la protección de la vida y la integridad, salvaguardar los derechos y libertades de las personas, y garantizar el orden y la paz públicos.

Desde comienzos de la década de 2010, los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras han realizado esfuerzos importantes para aumentar las asignaciones presupuestarias destinadas a combatir la violencia y la inseguridad ciudadana. Se han registrado avances apreciables en el diseño, la efectividad y la eficiencia de las políticas de seguridad ciudadana, pero también, en varios casos, esos esfuerzos han derivado en intervenciones reactivas, fragmentadas, dispersas y carentes de mecanismos de seguimiento y evaluación.

Entre 2010 y 2022, el gasto total de los tres países destinado a seguridad ciudadana, justicia y protección de derechos humanos creció a una tasa promedio anual de 8.2 %, aumentando de USD1430.6 millones a USD 3637.2 millones. No obstante, la mayor proporción de esos recursos (52.6 %) se destinó a las carteras de seguridad pública, con un 44.3 % para administración de justicia, y solo 3.1 % para las instituciones que trabajan en actividades preventivas y de rehabilitación social y protección de derechos humanos, incluyendo temas de violencia de género. Ello indica que el grueso del gasto público en seguridad ha estado orientado por un enfoque más reactivo coercitivo que preventivo.

En particular, las asignaciones presupuestarias para las instituciones involucradas en velar por los derechos de las mujeres y atender la violencia contra mujeres y niñas han sido muy modestas. En 2022, las asignaciones para la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) de Guatemala, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) de Honduras, convertido en SEMUJER a partir de junio de 2022, fueron USD 3.2 millones, USD 6.3 millones y USD 1.8 millones, respectivamente. Si se considera que alrededor del 20 % de esas asignaciones cubre funciones administrativas, los recursos disponibles para financiar los programas de atención integral de las mujeres que enfrentan violencia por razón de género resultan aún más modestos, lo cual indica que dichos programas están lejos de constituir una prioridad estratégica para las políticas públicas de seguridad en la región.

Ha habido en los tres países iniciativas diversas para adoptar enfoques más preventivos e integrales para enfrentar la violencia e inseguridad, en línea con los compromisos de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y, particularmente del ODS 16 y sus metas asociadas, pero esas iniciativas no han logrado permear suficientemente la planificación y ejecución presupuestaria.

En Guatemala, el marco estratégico de la planificación presupuestaria hace referencia formal a los ODS, y existe un área considerable de coincidencia entre los indicadores de los programas, subprogramas y proyectos presupuestarios, y los ODS, aunque la formulación de los resultados estratégicos e institucionales del presupuesto no retoma explícitamente los ODS y sus metas e indicadores asociados. En Honduras, la planificación presupuestaria está vinculada con la implementación de la Agenda Nacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (AN-ODS) y la ejecución del presupuesto incluye lineamientos para dar cumplimiento a los compromisos internacionales del Estado hondureño en el marco de los ODS, las recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU) de la ONU y las disposiciones emanadas de la Convención para Eliminar toda forma de Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW), entre otros.

Una pieza de la institucionalidad presupuestaria que está adquiriendo creciente relevancia a nivel internacional para fortalecer la efectividad y eficiencia del gasto público, son los consejos fiscales independientes (Debrun y Kumar, 2007). Estos se han mostrado especialmente efectivos para la preparación/evaluación de pronósticos fiscales y para el monitoreo del cumplimiento de las reglas fiscales (Beetsma et al., 2018). A la fecha, ninguno de los tres países ha contemplado formalmente la adopción de un arreglo institucional de este tipo, aunque la idea ha sido considerada informalmente y descartada de momento sobre la base de las dificultades prácticas que se perciben para montar un esquema de esa índole en el peculiar contexto político de los tres países.



BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson. 2019. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. Penguin Random House.
- Acosta, P. A., R. Almeida, T. Gindling y C. Lao Peña. 2017. "Hacia un gasto público social más eficiente y efectivo en América Central". Grupo Banco Mundial. <https://bit.ly/3ZrffoM>.
- Afonso, A., A. Romero y E. Monsalve. 2013. "Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America". Documento para discusión núm. IDB-DP-279. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://bit.ly/3jZYQap>.
- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi. 2005. "Public sector efficiency: An international comparison". *Public Choice*, 123(3/4), 321-347. <http://dx.doi.org/10.1007/s11127-005-7165-2>.
- Afonso, A., L. Schuknecht y V. Tanzi. 2010. "Public sector efficiency: Evidence from new EU member states and emerging markets". *Applied Economics*, 42(17), 2147-2164. <https://doi.org/10.1080/00036840701765460>.
- Armijo, M. y M. V. Espada. 2014. *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo núm. 156. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. <http://hdl.handle.net/11362/37012>.
- Banco Mundial. s/f. Data Bank. Worldwide Governance Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.
- Beetsma, R., X. Debrun, X. Fang, Y. Kim, V. Lledó, S. Mbaye y X. Zhang. 2018. "Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance". Documento de trabajo núm. 18/68. Fondo Monetario Internacional (FMI).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2009. "Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados. Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política". PRODEV, Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, BID. <https://bit.ly/3iySjTK>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. "Construyendo gobiernos efectivos. Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales. Honduras". <https://bit.ly/3Xs9Onx>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. <http://dx.doi.org/10.18235/0001217-en>
- Campos, E. y S. Pradhan. 1996. "Budgetary institutions and expenditure outcomes". Documento de trabajo de investigación de políticas núm. 1646. Banco Mundial.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2009. *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Documento núm. 57. <https://bit.ly/2NpA01H>.
- CIPC (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad). 2015. "Experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad en América Latina". <https://bit.ly/3IHgLG0>.
- CMCA (Consejo Monetario Centroamericano). s/f. <https://www.secmca.org/secmcadatos/>.
- Congreso de la República de Guatemala. 2016. "Decreto núm. 21-2016". *Diario de Centro América*, CCCI(34). <https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/2016/21-2016.pdf>.
- Dammert, L. (ed.). 2004. *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Programa URB-AL de EuropeAid (Comisión Europea) e Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

- Debrun, X. y M. S. Kumar. 2007. "Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?". https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegna/2007-fiscal-policy/Debrun_Kumar.pdf?language_id=1.
- DIGESTYC (Dirección General de Estadística y Censos). 2018. *Informe de resultados. Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad / Encuesta de Cultura de Paz en el marco del Plan El Salvador Seguro*. Ministerio de Economía, Gobierno de El Salvador. <https://www.seguridad.gob.sv/dia/monitoreo-y-evaluacion/encuesta-de-victimizacion/>.
- Eijkman, Q. 2007. *El largo camino hacia la policía comunitaria: las estrategias de derechos humanos para la policía en Costa Rica*. Cuaderno de Ciencias Sociales núm. 145. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). <https://bit.ly/3D2UvK9>.
- El Salvador, República de. 1983. Constitución de la República de El Salvador. <<https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/304/constitucion-republica-salvador>>.
- Engl, R., P. Dineiger y M. García Moreno (eds.). 2016. *Fiscalización y calidad del gasto público en América Latina y el Caribe. El rol del poder legislativo y de la entidad de fiscalización superior*. Agencia GIZ San Salvador.
- Figuroa, W., M. Molina y M. Peñate. 2018. *Gestión pública por resultados para el desarrollo en Centroamérica*. Boletín de Estudios Fiscales núm. 21. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). <https://bit.ly/3GZSnp5>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2014. *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*. <https://bit.ly/2uetkcb>.
- Frühling, H. E. (ed.). 2004. *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3wIKAvH>.
- Frühling, H. E. 2008. "¿Cómo avanzar en la reducción del delito y la violencia en América Latina? Reflexiones sobre aspectos a mejorar". *Sistemas de Seguridad Pública en América Latina: Casos Comparados*, boletín núm. 7. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Proyecto de Fortalecimiento de Programas de la Sociedad Civil destinados a la Prevención Comunitaria del Delito. http://cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_07.pdf.
- Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (2023). Evaluación de la gestión gubernamental y temas de actualidad 2023. Fundaungo.
- Honduras, República de. 1982. Constitución de la República de Honduras. <<https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/327/constitucion-politica-republica-honduras>>.
- Hurtado G., F. 2008. "Seguridad nacional y seguridad ciudadana en Colombia: consecuencias del conflicto armado interno". *Sistemas de Seguridad Pública en América Latina: Casos Comparados*, boletín núm. 7. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Proyecto de Fortalecimiento de Programas de la Sociedad Civil destinados a la Prevención Comunitaria del Delito. http://cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_07.pdf.
- IUDPAS (Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad). 2019. *Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras. Informe 2018*. IUDPAS, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autónoma de Honduras. <https://bit.ly/3WDFpqS>.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (2023a). La población salvadoreña evalúa el primer año del régimen de excepción. Boletín de Prensa, 37(5).
- Instituto Universitario de Opinión Pública (2023b). Evaluación ciudadana del cuarto año de Gobierno del presidente Nayib Bukele. Boletín de Prensa, 37(6).
- Kjelstad, B. 2018. "¿Cuál es la causa de la creciente violencia en Costa Rica?". InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/causa-creciente-violencia-costa-rica/>.
- Machado, R. 2006. "¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana". Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-027. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3vPtZjF>.

- Marcel, M., M. Guzmán y M. Sanginés. 2014. *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3ZrObWo>.
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. 2022. "Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2022 y multianual 2022-2026". <https://bit.ly/3ZsXq8y>.
- Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 2013. "Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala". <https://portal.pnc.edu.gt/wp-content/uploads/2022/03/6-GUIA-CONCEPTUAL-GESTION-POR-RESULTADOS.pdf>
- Ministerio de Gobernación de Guatemala. 2018. *Modelo lógico para la prevención de la violencia y el delito en Guatemala*. Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, Ministerio de Gobernación. <https://bit.ly/3XkCC1c>.
- Ministerio de Gobernación de Guatemala y PNUD Infosegura. 2019. "Encuesta nacional de percepción de seguridad pública y victimización - ENPEVI 2018". <https://bit.ly/3GgBmGK>.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. 2013. "Plan de reforma del Presupuesto Público de El Salvador". Dirección General del Presupuesto, Ministerio de Hacienda. <https://bit.ly/3QHjMPN>.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador. 2021. "Política Presupuestaria 2022". Dirección General del Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador. s/f. "Política Nacional de Justicia y Seguridad Pública". <https://www.seguridad.gob.sv/descargas/>.
- Muggah, R., I. Szabó de Carvalho, N. Alvarado, L. Marmolejo y R. Wang. 2016. *Haciendo de las ciudades lugares más seguros: innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina*. Instituto Igarapé, Banco Interamericano de Desarrollo y Foro Económico Mundial. <https://bit.ly/2lP60QY>.
- Oliver, W. 2004. *Community-Oriented Policing: A Systemic Approach to Policing*. Tercera edición. Prentice Hall.
- PCC e Insyde (Programa para la Convivencia Ciudadana e Instituto para la Seguridad y Democracia). s/f. "Policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación". PCC. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30315.pdf>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1994. *Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Security*. <https://bit.ly/3GFSJkE>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. <https://bit.ly/3QhAK77>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2022. *2022 Special Report. New Threats to Human Security in the Anthropocene: Demanding Greater Solidarity*. <https://bit.ly/3WNw0bM>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). s/f[a]. PNUD Honduras. Proyecto Infosegura. <https://www.undp.org/es/honduras/proyectos/infosegura>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). s/f[b]. Human Development Index (HDI). <<https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>>
- Rico, J. M. y L. Chinchilla. 2006. *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Instituto de Defensa Legal.
- Schick, A. 1998. "A contemporary approach to Public Expenditure Management. Governance, Regulation, and Finance Division". División de Gobernabilidad, Regulación y Finanzas, Instituto del Banco Mundial. <https://bit.ly/3Xj1FSj>.
- Secretaría de Finanzas de Honduras. 2020. *Lineamientos de Política Presupuestaria. Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Ejercicio Fiscal 2021*.

The World Bank. (2023). Data Bank. Worldwide Governance Indicators. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>

Tocornal, X., J. Blanco, J. Varela, M. V. Llorente, P. Bulla, J. Castillo, L. Rechenberg y V. Wigodsky. 2011. *Experiencias en América Latina. El desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*. Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. <https://bit.ly/3ZuZjSg>.

Torres Rivas, E. 1971. *Interpretación del desarrollo social centroamericano. Procesos y estructuras de una sociedad dependiente*. Editorial Universitaria Centroamericana.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2019. *Global Study on Homicide 2019*. <https://bit.ly/2Al1a1e>.

USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 2011. "Community Policing in Central America: The Way Forward". https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00JBQ7.pdf.



ANEXOS

Anexo 1

Marco de resultados e indicadores asociados de la Política Nacional de Seguridad Pública de El Salvador

Resultado	Indicadores asociados	Desagregaciones	Fuente
R1. Disuasión de la comisión del delito	R.1.1. Incautaciones de armamento en el período	Por municipio	Policía Nacional Civil (PNC)
	R.1.2. Número de detenciones por tipo de detención: en flagrancia, administrativa o judicial	Por municipio	Policía Nacional Civil (PNC)
	R.1.3. Porcentaje de personas en el plan de seguimiento de individuos de alta peligrosidad que han sido capturadas en el año	Nacional	Policía Nacional Civil (PNC)
R2. Prevención social del delito	R.2.1. Porcentaje de jóvenes (de 15 a 29 años) que estudian o parte de la población ocupada nacional	Nacional Por área (rural/urbano) Por sexo	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)
	R.2.2. Porcentaje de personas que usan los espacios públicos recuperados		Encuesta de Cultura de Paz
	R.2.3. Porcentaje de personas con percepción de seguridad en espacios públicos recuperados		
R3. Procesos modernizados	R.3.1. Número de alertas detectadas por los sistemas biométricos y de video	N/A	Policía Nacional Civil (PNC)
	R.3.2. Tiempo de espera para tramitar solvencia de la Policía Nacional Civil y constancia de antecedentes penales	N/A	Policía Nacional Civil y Dirección General de Centros Penales (PNC y DGCP)
R4. Fortalecimiento del sistema de justicia y de atención a víctimas	R.4.1. Porcentaje de víctimas que denunciaron el hecho	Nacional Por área (rural/urbano) Por sexo	Encuesta de Cultura de Paz
	R.4.2. Porcentaje de personas con confianza en la Policía Nacional Civil		
	R.4.3. Porcentaje de personas que confían en las instituciones de justicia (Fiscalía General de la República)		Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia contra las Mujeres
	R.4.4. Tasa de denuncias de violencia de género		
	R.4.5. Porcentaje de denuncias judicializadas de los delitos de homicidio, femicidio, lesiones graves y muy graves, violación, violación de persona menor o incapaz y estupro	Por departamento	Fiscalía General de la República (FGR)
	R.4.6. Investigaciones iniciadas por faltas disciplinarias que constituyen violaciones a los derechos humanos en la Policía Nacional Civil	Nacional	Policía Nacional Civil (PNC)
	R.4.7. Investigaciones culminadas por faltas disciplinarias que constituyen violaciones a los derechos humanos en la Policía Nacional Civil	Nacional	Policía Nacional Civil (PNC)
	R.4.8. Investigaciones iniciadas por corrupción en la Policía Nacional Civil	Nacional	Policía Nacional Civil (PNC)
	R.4.9. Investigaciones culminadas por corrupción en la Policía Nacional Civil	Nacional	Policía Nacional Civil (PNC)

Resultado	Indicadores asociados	Desagregaciones	Fuente
R5. Creación de oportunidades de rehabilitación y reinserción	R.5.1. Porcentaje de personas privadas de libertad que finalizan al menos un programa de educación, de deporte, religioso u otro en el año	Nacional	Dirección General de Centros Penales (DGCP)
	R.5.2. Porcentaje de personas privadas de libertad que finalizan al menos un programa de talleres productivos en el año	Nacional	Dirección General de Centros Penales (DGCP)

Fuente: Sistema de Monitoreo de la Política Nacional de Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador.

Anexo 2

Productos e indicadores asociados de la Política Nacional de Seguridad Pública de El Salvador

Producto	Indicadores asociados	Desagregaciones	Fuente
Resultado 1. Disuasión de la comisión del delito			
1.1. Incremento de la presencia policial en el territorio	P.1.1.1. Incremento de personal para la Policía Nacional Civil	Por delegación y por municipio	Policía Nacional Civil (PNC)
	P.1.1.2. Número de sectores policiales beneficiados con incremento de personal	Por departamento	
1.2. Establecimiento e implementación de estrategias contra la violencia de género y contra la mujer	P.1.2.1. Estrategia contra la violencia de género y contra la mujer elaborada	N/A	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública / Instituto Salvadoreño para la Desarrollo de la Mujer
	P.1.2.2. Estrategia contra la violencia de género y contra la mujer implementada	N/A	
1.3. Definición de un plan de control de personas que son victimarios recurrentes	P.1.3.1. Plan de control de personas que son victimarios recurrentes elaborado	N/A	Policía Nacional Civil (PNC)
	P.1.3.2. Plan de control de personas que son victimarios recurrentes implementado	N/A	
1.4. Desarrollo e implementación del plan de control de individuos de alta peligrosidad relacionados con delitos priorizados	P.1.4.1. Número de personas priorizadas en el plan de control de individuos de alta peligrosidad detenidos	Nacional	Policía Nacional Civil (PNC)

Producto	Indicadores asociados	Desagregaciones	Fuente
Resultado 2. Prevención social del delito			
2.1 Espacios sociales habilitados y dinamizados	P.2.1.1. Número de Centros Urbanos de Bienestar y Oportunidades (CUBO) habilitados	Nacional	Dirección de Reconstrucción del Tejido Social (DRTS)
	.2.1.2. Número de otros espacios públicos habilitados y dinamizados	Por municipio	
	P.2.1.3. Número de personas usuarias de espacios públicos habilitados	Por municipio	
2.2. Creación y seguimiento de organizaciones comunitarias	P.2.2.1. Número de organizaciones comunitarias creadas	Por municipio	Dirección de Reconstrucción del Tejido Social (DRTS)
	P.2.2.2. Número de personas participantes en organizaciones comunitarias creadas	Por municipio	
	P.2.2.3. Número de Comités Municipales de Prevención de la Violencia en operación	Nacional	
2.3. Formación de jóvenes para optar por el empleo y el emprendimiento	P.2.3.1. Número de jóvenes formados para optar por el empleo y el emprendimiento	Por municipio	Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE)
	P.2.3.2. Número de comunidades beneficiadas con programas de formación para jóvenes	Por municipio	
2.4. Participación juvenil en actividades educativas, psicosociales o de identidad comunitaria	P.2.4.1. Número de comunidades cubiertas por servicios educativos psicosociales o actividades de identidad comunitaria	Por municipio	Dirección de Reconstrucción del Tejido Social (DRTS)
	P.2.4.2. Número de personas beneficiarias de servicios educativos psicosociales o actividades de identidad comunitaria	Por municipio	
Resultado 3. Procesos modernizados			
3.1. Modernización de equipos y herramientas	P.3.1.1. Implementación de patrullajes aéreos no tripulados	N/A	Policía Nacional Civil (PNC)
	P.3.1.2. Implementación de estrategia de identificación biométrica	N/A	Policía Nacional Civil (PNC)
	P.3.1.3. Implementación de sistema de videovigilancia móvil	N/A	Policía Nacional Civil (PNC)
	P.3.1.4. Implementación de estrategias de ciberseguridad	N/A	Policía Nacional Civil (PNC)
	P.3.1.5. Modernización del sistema 911	N/A	Policía Nacional Civil (PNC)
3.2. Modernización de procesos	P.3.2.1. Trámite electrónico de solvencia policial y antecedentes penales funcionando	N/A	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)
	P.3.2.2. Implementación del sistema de información policial móvil	N/A	Policía Nacional Civil (PNC)
	P.3.2.3. Implementación del expediente único para denuncias de desaparecidos	N/A	Policía Nacional Civil (PNC)
Resultado 4. Acceso a instituciones de justicia y atención a las víctimas			
4.1. Atención y protección mejorada de víctimas	P.4.1.1. Número de puntos de atención a víctimas (PAV) en operación	Por departamento	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)
4.2. Mejoramiento de las instancias de investigación	P.4.2.1. Centro de investigación forense funcionando y fortalecido	N/A	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)

Producto	Indicadores asociados	Desagregaciones	Fuente
Resultado 5. Creación de oportunidades de rehabilitación y reinserción			
5.1. Menor hacinamiento en el sistema penitenciario	P.5.1.1. Porcentaje de población penitenciaria total con respecto a la capacidad instalada del sistema penitenciario para albergar personas privadas de libertad	Por centro penal	Dirección General de Centros Penales (DGCP)
5.2. Establecimiento y operación eficiente de programas de reinserción y rehabilitación	P.5.2.1. Porcentaje de la población elegible que participa en programas de rehabilitación y reinserción registrados	N/A	Dirección General de Centros Penales (DGCP)
5.3. Expansión de servicios pospenitenciarios	P.5.3.1. Cantidad de servicios ofertados bajo la coordinación del Centro de Coordinación Pospenitenciario	N/A	Dirección General de Centros Penales (DGCP)
	P.5.3.2. Número de personas con acceso a los servicios pospenitenciarios	N/A	

Fuente: Sistema de Monitoreo de la Política Nacional de Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador.



infoSEGURA



**ANÁLISIS DE LA
COMPOSICIÓN Y EVOLUCIÓN
DEL GASTO PÚBLICO EN
SEGURIDAD, JUSTICIA Y
DERECHOS HUMANOS
EN GUATEMALA, EL SALVADOR
Y HONDURAS**

