

## **Resultados, estrategias y transparencia:**

Claves de enfoque para la formulación  
presupuestaria de las Policías Nacionales.



## **Contenido**

<b>Tres aproximaciones para la formulación de presupuestos de las Policías Nacionales en Centroamérica.</b>	<b>3</b>
<b>Enfoque en resultados, no gastos.</b>	<b>5</b>
<b>Enfoque en estrategias efectivas</b>	<b>7</b>
<b>Enfoque en transparencia y rendición de cuentas</b>	<b>10</b>
<b>Repensar las reformas desde presupuestos.</b>	<b>14</b>

# Tres aproximaciones para la formulación de presupuestos de las Policías Nacionales en Centroamérica.

Los procesos de diseño de reformas a las instituciones públicas requieren atención a aspectos técnicos específicos, además de las delicadas estrategias políticas que ameritan estos cambios. Por este motivo, en el marco de discusiones sobre potenciales reformas a la Policía Nacional de Nicaragua, Expediente Abierto presenta este documento orientativo que presta atención a uno de los puntos que requieren más análisis y precauciones: sus presupuestos. Este ámbito se reconoce como una condición sine qua non se podrá llevar a cabo cualquier intención de cambio institucional.

Teniendo en el horizonte una eventual reforma a la Policía Nacional en Nicaragua, este trabajo considera algunos puntos aplicables no solamente a este país, sino a otras naciones centroamericanas que atraviesan otras formas de crisis sociales y políticas. Las experiencias registradas en estos países vecinos iluminan así los pasos a seguir respecto a la Policía Nacional en caso de iniciarse una transición democrática en Nicaragua.

Para recoger estas consideraciones técnicas, Expediente Abierto reunió a finales de 2021 e inicios de 2022 a nueve expertos internacionales para reflexionar sobre los desafíos presupuestarios de la seguridad y los procesos de reforma policial. La sesión de trabajo para este material específico, diseñada metodológicamente como un grupo focal, duró aproximadamente dos horas.

Inicialmente se presentaron datos oficiales que mostraron cómo se formulan los gastos en seguridad ciudadana en cuatro países centroamericanos: Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Los valores presupuestarios fueron contrastados con indicadores de seguridad, como tasas de homicidio, y valores de percepción pública (incluyendo victimización). La presentación de esta información sirvió como detonante para que los nueve expertos, provenientes de organizaciones y centros de pensamiento con programas e investigaciones en temas de seguridad, dieran sus puntos de vista y recomendaciones básicas. Posteriormente, las consideraciones de los expertos fueron procesadas por nuestro equipo de investigadores para identificar los tres nodos que aquí se presentan.

Este documento orientativo presenta los apuntes que los consultados señalaron que serían claves respecto a presupuestos de seguridad en cualquier proceso de reforma a la(s) Policía(s) Nacional(es) en Nicaragua y Centroamérica. Los expertos señalaron que debería de existir un triple enfoque en torno a:

**Enfoque en resultados, no en gastos;** particularmente en la dimensión estratégica que considera que un aumento en presupuesto no es sinónimo de eficiencia institucional.

**Enfoque en estrategias efectivas**, reconociendo que los presupuestos deben obedecer a planes y programas que determinen cómo se colocan y ejecutan los fondos.

**Enfoque en transparencia y fiscalización**, privilegiando la rendición de cuentas de las entidades policiales.

Sin embargo, lejos de cerrar la discusión sobre este aspecto sustancial de la reforma, este documento orientativo alienta a expertos regionales y tomadores de decisión a la identificación de nuevas precauciones que garanticen una mejor eficiencia y eficacia presupuestaria para la Policía Nacional, sobre todo si estas enfrentan potenciales reformas.

A continuación se presentan y explican los tres enfoques que mediante este proceso investigativo Expediente Abierto pudo identificar.

## Enfoque en resultados, no gastos.

Entre 2011 y 2020 los presupuestos implementados en seguridad en Centroamérica han aumentado más de 50%<sup>1</sup>. Solo en los últimos seis años (2015-2021), en el caso de la Policía Nacional de Nicaragua<sup>2</sup> (excluyendo los gastos del Ministerio de Gobernación), su gasto se ha disparado en un 40%. Pese a estos aumentos considerables, persiste el sentimiento que, junto con el empleo, la inseguridad es el principal problema que afrontan los centroamericanos.

Este escenario ha conllevado a que los expertos insistan en que se activen procesos analíticos y de escrutinio más agresivos para medir los resultados, no los gastos. Ricardo Barrientos, director ejecutivo de ICEFI Guatemala fue enfático al señalar que el primer gran faltante de los análisis presupuestarios es que solo se está hablando de dinero, pero poco o nada sobre los resultados. “(...) creería que, así como en el sector salud o en educación, en el sector seguridad ciudadana y la policía, el tema de contrastar asignaciones financieras contra resultados es muy importante” (comunicación personal, noviembre 2021).

En esta perspectiva, Barrientos remarcó que el debate debe extenderse a si realmente en la región los presupuestos de seguridad están orientados a resultados. El análisis desde los centros de pensamiento que trabajan en temas de seguridad ciudadana debe asegurarse en que así sea. El punto enfatizado por los participantes hace eco de Tarrach (2011):

La presupuestación por resultados se puede definir como el sistema de planificación, presupuestación y evaluación que relaciona los recursos que se asignan con los resultados que se esperan obtener [...]

Es un mecanismo destinado a hacer más estrecho el vínculo entre la financiación de programas o intervenciones públicas y el resultado que se obtiene a través del uso sistemático de la información de resultados (que también recibe el nombre de información de cumplimiento), con el objetivo de mejorar la eficiencia, la eficacia y la transparencia. (p.12)

---

1 Se refiere a los ministerios o entes a los que se les ha asignado las labores de seguridad civil que implementan los diversos cuerpos policíacos en la región.

2 Desde 2015, en los informes de liquidación del presupuesto general de la república, se cuenta con datos específicos de gastos ejecutados por la Policía Nacional de Nicaragua.

Francisco Jiménez, investigador asociado de IEPADES y ex ministro de seguridad en Guatemala, coincide en que lo más complicado de la presupuestación del sector seguridad ha sido el enfoque en resultados; es decir, cómo vincular y cómo definir resultados con las asignaciones presupuestarias que se diseñan. “El mayor reto que se tiene de inmediato como análisis presupuestario es la relación sobre el tema de asignación y los efectos. Por otro lado, que esos criterios sean efectivamente los que se utilicen para la formulación del presupuesto” (comunicación personal, noviembre 2021). Jiménez apunta que, cuando se trata de seguridad, **los presupuestos son elaborados en términos de criterio de funcionalidad y no en criterio de resultados en materia de seguridad.**

En términos generales, los especialistas centroamericanos coinciden que cuando se trata de la presupuestación del sector seguridad, es vital asegurar que los ministerios de finanzas trabajen coordinadamente con las unidades de planificación de los ministerios de seguridad. Solo de esta manera podría anticiparse que realmente el presupuesto de seguridad refleje coherentemente las necesidades que hay en término de recursos humanos, equipos e insumos para poder atender o responder efectivamente a la actividad criminal.

Insistieron que es común encontrar que muchos de los líderes que dirigen las instancias de planificación presupuestaria no están familiarizados en absoluto con la planificación del sector seguridad. Esto lleva a la necesidad de fortalecer la comunicación entre los liderazgos de las instituciones, así como el conocimiento y las capacidades de las unidades de planificación presupuestaria sobre la seguridad como un bien público que necesita de recursos presupuestarios con visión estratégica.

# Enfoque en estrategias efectivas

Sin dudas, en el mejor escenario posible, los presupuestos de seguridad deberían estar alineados a las metas estratégicas de política pública en materia de seguridad ciudadana para dejar de ser un instrumento meramente orientado a la funcionalidad de las corporaciones o instituciones policiales.

En Guatemala, por ejemplo, existe una legislación que obliga a elaborar documentos estratégicos que aborden los problemas seguridad. Por ley, se debe elaborar la agenda de riesgos y amenazas y se debe generar la política de seguridad y la estrategia nacional de seguridad. Esos elementos identificados y analizados, particularmente los riesgos y amenazas, son los que deberían de determinar la definición de los indicadores de resultados.

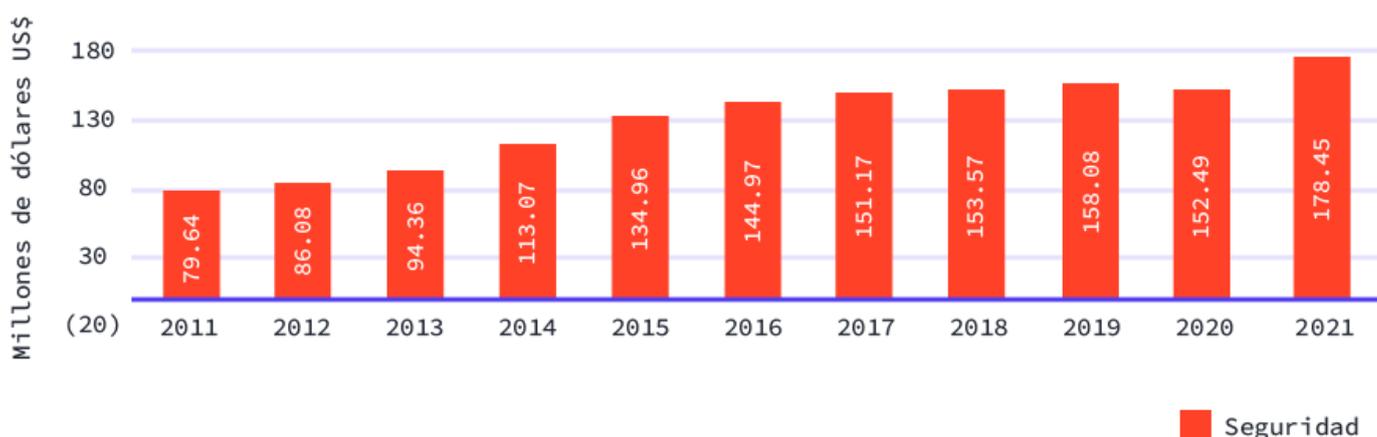
Sin embargo, lo que sucede en la práctica en Guatemala, así como el resto de Centroamérica, es que, aunque hay esfuerzos importantes de formulación presupuestaria en el contexto de esas estrategias, la prioridad es asegurar la funcionalidad del día a día de las instituciones claves. Además, la formulación debe pasar por el filtro de congresos legislativos en que prevalecen intereses de toda clase y donde hay un desconocimiento técnico de las estrategias de seguridad en términos de política pública de mediano y largo plazo.

También hay casos notables como el de Nicaragua, representado en el gráfico 1. Ahí, el crecimiento de las asignaciones presupuestarias aparentan responder más a una lógica de mantener y profundizar el estado policial que desde 2018 se ha establecido en el país. Esto se evidencia en el actuar rutinario de la policía y el papel represor que ha tenido en los últimos años que ha sido constatado por diversos organismos internacionales y por trabajos de Expediente Abierto.

Gráfico 1

## Nicaragua: gasto en seguridad

2011-2021



Fuente: elaboración propia con datos de informes de liquidación del Presupuesto General de la República (2011-2021).

Nota: El gasto de seguridad se compone por el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Policía Nacional, este último es el que principalmente ha impulsado el crecimiento del gasto en seguridad<sup>1</sup>

En Honduras, como sugiere el gráfico 2, la planeación presupuestaria no puede dejar de verse desde la lógica de un severo proceso de militarización de la seguridad ciudadana. Ismael Zepeda, analista de FOSDEH, puso en perspectiva que la seguridad en ese país pasa por el entendimiento del cambio de la matriz presupuestaria. Una matriz en que el sector defensa en menos de 10 años ha triplicado su presupuesto para atender los desafíos de seguridad.

## Gráfico 2 Honduras: gasto en seguridad y defensa



2011-2020



Fuente: elaboración propia con datos de informes de liquidación del Presupuesto General de la República (2011-2020).

Jaime Martínez, ex director de la Academia Policial de El Salvador remarcó que, en términos efectivos, el sector seguridad presenta anualmente un presupuesto con sus verdaderas necesidades, pero se termina priorizando la funcionalidad, no la inversión. Señala que:

1 Los gobiernos tradicionalmente abusan de la categorización de información reservada al dejar censurada bajo estos amplios detalles de sus presupuestos de seguridad, dificultando de esta manera la fiscalización por parte de la ciudadanía, pues no se tienen, a veces, criterios suficientemente claros para definir qué es y debe ser información reservada y qué no, dándole mucha discrecionalidad a funcionarios para decirlo. No obstante, de fondo, el problema principal es de voluntad política.

Para el caso específico de la Academia de Policías, siempre hubo problemas con el equipamiento, transporte, desarrollo tecnológico, en gestión humana, los salarios no eran los mejores. Hay muchas cosas que no pudieron fortalecerse, mejorar la infraestructura. Ahí jugaron un papel importante los organismos de cooperación que nos ayudaron a complementar algunas cosas, pero no pudieron subsanar la necesidad que realmente teníamos de cinco millones de dólares por año que equivalían a un déficit de un 43% de un presupuesto ideal que la academia requería. (comunicación personal, noviembre 2021)

La definición de estrategias será clave, además, porque determina la forma en que se colocan las asignaciones presupuestarias de seguridad. Los especialistas consultados señalaron que la identificación estratégica de oportunidades y amenazas a la seguridad determinará significativamente qué se prioriza y qué se obvia. En este sentido, un consultado de Guatemala ejemplificó que:

“por muchos años se consideró la extorsión como la mayor amenaza, pero actualmente se decidió que la mayor amenaza es todo lo derivado de la conflictividad social, manifestaciones y todo lo demás. Esto nos hace pensar que toda la policía se está estructurando precisamente para todo ese riesgo y toda esa amenaza, entonces significa que todo el esfuerzo de la policía va dirigido a su papel represivo en función de esa decisión y a todas luces lo que está pasando todos los días nos lo está demostrando, esto es lo político” (Comunicación personal, noviembre 2021).

# Enfoque en transparencia y rendición de cuentas

En Centroamérica, excluyendo a Nicaragua, formalmente se han dado importantes avances para la veeduría de los presupuestos públicos. Las legislaciones han abierto más los presupuestos públicos a la auditoría social, con contadas excepciones, las plataformas de los ministerios encargados de formular los presupuestos y los sistemas para dar seguimientos a las contrataciones públicas contienen más y mejor información. Sin embargo, es común que los gobiernos mantengan un celo importante a la rendición de cuentas de los presupuestos de seguridad o que utilicen el estatus de *off budget*<sup>1</sup> en segmentos importantes de los presupuestos de seguridad. Así, asumen que dicho estatus les da prerrogativa absoluta para mantener los presupuestos fuera de rendición de cuentas y los procesos de contrataciones públicas se vuelven oscuros. Algunos casos emblemáticos son el de Honduras con la tasa de seguridad y Nicaragua con el dinero incautado al narcotráfico.

Para los expertos convocados por Expediente Abierto, otro principal problema de transparencia en la ejecución presupuestaria tiene que ver con procesos de adquisición pública, particularmente cuando se trata de insumos para las fuerzas de seguridad, alimentos, equipo, y armas. De hecho, remarcaron que cuando se trata de seguridad, las contrataciones públicas del sector son más complejas y opacas a la hora de rendir cuentas, en comparación a las del sector salud.

Como se indicó, los presupuestos de seguridad, aunque no están revestidos de los niveles de secretividad de los presupuestos del sector defensa, suelen sufrir intentos agresivos de mantenerlos lo menos transparentes posibles. Este escenario suele observarse cuando prevalece el esfuerzo de manipular las instituciones policiales para intereses clientelares o cuando en el algún país tradicionalmente se ha optado por el uso de las fuerzas armadas para resolver asuntos de inseguridad que inequívocamente corresponden a las policías. En cualquiera de esos casos, lo esencial es ocultar la ausencia de voluntad política para modernizar y fortalecer la civilidad de las instituciones policiales y favorecer intereses que procuran apropiarse del dinero indebidamente en los procesos de adquisiciones, por ejemplo.

Para los analistas convocados por Expediente Abierto, la posibilidad del ejercicio de auditoría social de los presupuestos de seguridad depende del acceso a la información pública. Para el caso de Centroamérica, todos los países, salvo Costa Rica, cuentan con leyes de acceso a la información. Sin embargo, este acceso depende de las condiciones objetivas que los gobiernos ofrecen a la sociedad civil para que estas puedan consultar información pública. El cuadro 1 ofrece un vistazo comparativo de la disponibilidad y particularidades de estas legislaciones.

---

1 Se refiere a aquellos detalles que no son visibilizados en la formulación de presupuestos (o informes de ejecución) bajo la excusa de que se tratan de asuntos de seguridad nacional.

## Disponibilidad de legislación específica sobre acceso a la información pública

País	Existencia de legislación de acceso a la información.	Salvaguardas para reservar información al público
Nicaragua 	Si. Publicada en diario oficial el 22 de junio de 2007, en vigencia 180 después.	Si. Artículo 15: establece que se puede considerar información pública reservada aquella relacionada, entre otras cosas, con adquisición de armamento, equipos, municiones y repuestos para el Ejército de Nicaragua y cualquier otra información que pueda ser considerada obstáculo para persecución y prevención del delito.
Guatemala 	Si. Publicada en diario oficial el 23 de octubre de 2018, en vigencia 180 días después.	Si. Artículo 23: establece que será información reservada toda aquella relacionada con asuntos militares clasificados como de seguridad nacional.
Honduras 	Si. Publicada en diario oficial el 30 de diciembre de 2006, en vigencia 20 días después.	Si. Artículo 17: establece que se podrá calificar como información reservada a toda aquella información cuya divulgación ponga en riesgo o perjudique la seguridad del Estado.
El Salvador 	Si. Publicada en diario oficial el 8 de abril de 2011, en vigencia 30 días después.	Si. Artículo 19: establece que se considerará información reservada todo aquella que “perjudique o ponga en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública”.
Costa Rica* 	No	

A pesar de la existencia de estos mecanismos de transparencia, en la región las voluntades políticas para asegurar el acceso a la información son disímiles y persiste una corriente regresiva. La más relevante de estas regresiones se da en Nicaragua, donde las autoridades han cerrado de hecho y de derecho cualquier opción de acceso a la información pública. Por ejemplo, en 2020 cerró totalmente el acceso a información del registro público y ha instaurado un ambiente que ha terminado desincentivando cualquier intento de requerir información a las instituciones públicas.

En El Salvador, aunque formalmente no se ha legislado para reformar o deformar la ley de acceso a la información, el presidente Bukele ha desmantelado liderazgos del Instituto de Acceso a la Información por comisionados fieles a él. También hay una estigmatización constante contra los periodistas no oficialistas y recurrentemente los medios independientes son impedidos de realizar preguntas en las conferencias del presidente. Analistas consultados por Expediente Abierto indicaron que, como en Nicaragua, prevalece una dinámica de inhibir la posibilidad de solicitar información a las instituciones públicas por el talante autoritario y hostil del presidente Bukele y sus funcionarios.

Luego, hay un grupo de países en que el ambiente de acceso a la información pública es menos hostil que en Nicaragua y El Salvador. En Honduras, aunque existe una ley de acceso a la información pública que básicamente es respetada por las diversas instituciones del Estado, hay disposiciones específicas y legales vigentes que impiden el acceso a información pública específica sobre seguridad como es el ya referido caso de la tasa de seguridad. Un reporte del 2013 de la iniciativa Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ) señaló que el mecanismo de la tasa de seguridad en Honduras estuvo inspirado por la experiencia colombiana, donde desde los noventa aplicaban impuestos para financiar sus fuerzas armadas. Para el caso de Honduras, dicha tasa de seguridad estructuralmente ha carecido de opciones de rendición de cuentas y ha estado supeditada a los intereses corporativos de las élites políticas y militares. Casi diez años después, ese escenario ha cambiado solo para ser menos transparente y, con el gobierno de la presidenta Xiomara Castro, la opacidad de la tasa de seguridad se prevé que persista.

Los expertos señalaron que, en el caso de Guatemala, el órgano garante es la oficina del procurador de los derechos humanos, hay una secretaría ejecutiva del derecho al acceso a la información que presupuestariamente depende del Congreso de la República. Sin embargo, fueron enfáticos en decir que hay una conspiración abierta para asfixiar presupuestariamente al órgano garante del derecho al acceso a la información pública.

Los especialistas también indicaron que cuando se trata de los presupuestos de seguridad también hay que ponerle atención esa delgada línea roja entre qué es información pública, y qué es información legítimamente reservada de las fuerzas de seguridad. Por ejemplo, deben considerarse si se rinde cuentas de información sensible, como:

---

1 Costa Rica no tiene una ley específica de acceso a la información pública. Sin embargo, en diversas regulaciones legislativas y decretos ejecutivos se sostiene el marco legal que resguarda el derecho de acceso a la información

Datos del número de fuerzas de la institución policial, el número de armas, o las características del equipo de armas de la seguridad. Debe valorarse hasta donde eso debe ser información pública y hasta donde estamos facilitándole el trabajo a las organizaciones criminales. (Especialista consultado, comunicación personal, noviembre 2020)

Esta discusión, sobre qué divulgar o no, se complica cuando la policía está militarizada, y en lugar de ser una institución de protección a derechos civiles, se vuelve un órgano represor al servicio de autoritarismos e intereses particulares.

En la consulta se remarcó, además, que debe tenerse en cuenta que los códigos de transparencia fiscal del FMI y otros estándares internacionales, como los diez principios de transparencia fiscal de la GIF, reconocen el derecho de la ciudadanía a saber. Esos estándares de información presupuestaria no solo son para la información financiera, sino también para examinar el tema de indicadores de gestión y de resultados que debería ser pública. “Ahí tenemos un tema de impunidad, porque tenemos leyes vigentes y no son cumplidas” (comunicación personal, noviembre 2021)

## Repensar las reformas desde presupuestos.

Desde la firma de los acuerdos de paz en Guatemala (1996) y El Salvador (1992), la transición de la guerra a la paz en Nicaragua (1990) y la separación de la policía de las fuerzas armadas en Honduras (1998), las Policías de la región han pasado por diversos momentos de reformas con resultados mixtos, con más fracasos que éxitos. Por este motivo, los y las expertas en asuntos de seguridad de Centroamérica consultados coincidieron en afirmar que las instituciones policiales deben encarar, tarde o temprano, nuevos procesos de reforma policial con diversas intensidades y necesidades. Es decir, las reformas, con su particularidades para cada país, son menester.

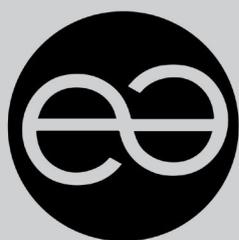
Sin embargo, los consultados reconocieron que actualmente el contexto no es favorable, al menos desde la perspectiva presupuestaria. Fiscalmente, los gobiernos están desbordados. La pandemia y los desastres naturales también hacen prácticamente imposible asumir presupuestariamente el reto de reformas. Además, varios países de la región se rigen por gobiernos altamente corruptos o autoritarios en que sus políticos ven las Policías como instrumentos para acumular poder y protegerse de sus adversarios.

A pesar de esta adversidad, es clave que se comience a pensar en mecanismos de reforma desde aspectos técnicos como sus presupuestos necesarios. El triple enfoque aquí propuesto (resultados, estrategias efectivas y transparencia y rendición de cuentas) ofrece una aproximación para todos aquellos tomadores de decisión, centros de pensamiento e investigadores que en este momento empiezan a perfilar alternativas de solución para las problemáticas situaciones de las Policías centroamericanas, particularmente en Nicaragua.

En el caso de mejorarse las condiciones para eventuales reformas en este aspecto del sector seguridad, los tomadores de decisión deben diseñar estrategias coherentes y basadas en evidencia y no solo incrementar gastos y presupuestos policiales, con el posible efecto de hacerlos propensos al despilfarro y la instrumentalización. Deben reconocer como una constante la necesidad de transparentar más los presupuestos, discirniendo, entre otras cosas, los mecanismos para definir que se mantiene en categorías off budget y qué no. La sociedad civil y los centros de pensamiento deben ser fiscalizadores al respecto. Además, la constante evaluación de resultados, medidos en indicadores de seguridad y opinión pública, debe primarse en el momento de diseñar y liquidar los presupuestos.

Este triple enfoque no es el único ni pretende ser la voz definitiva sobre el tema. Expediente Abierto abre así la discusión para que se identifiquen nuevas consideraciones y apuntes para aquellos que serán actores claves en el diseño, ejecución y fiscalización de presupuestos policiales en Nicaragua y los demás países centroamericanos.





# EXPEDIENTE ABIERTO

