

RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NUEVAS LEYES GENERALES PARA PREVENIR Y COMBATIR LA TORTURA Y DESAPARICIÓN



ANÁLISIS DE NECESIDADES PRESUPUESTALES

JAIME LÓPEZ-ARANDA
ALEJANDRO HOPE
ELSY ALCALÁ



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



EnfoqueDH
Políticas Públicas en
Derechos Humanos



FUNDACIÓN GEA

Este proyecto ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de Fundación GEA y no necesariamente reflejan los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Consideraciones generales

El objetivo de este documento es presentar la herramienta aplicada de análisis presupuestal que forma parte del proyecto Retos en la Implementación de las Nuevas Leyes Generales para Prevenir y Combatir la Tortura y la Desaparición”—incluida en un archivo de hojas de cálculo separado. Específicamente, se abordan:

- a) Los objetivos, alcances y características de la herramienta.
- b) La metodología, premisas y supuestos a partir de los cuales se diseñó la herramienta.
- c) Una primera aplicación de la herramienta para evaluar la idoneidad del presupuesto actual de las instancias especializadas.

El documento se divide en tres secciones. En la primera, se abordan las implicaciones del diseño institucional actual para el análisis presupuestal de la implementación de las leyes generales en materia de desaparición y tortura. En la segunda, se abordan los objetivos y características de la herramienta. Finalmente, se realiza una primera aproximación al análisis de la idoneidad presupuestal.

Análisis de diseño institucional

Existen dos aproximaciones posibles para realizar el análisis de la idoneidad del presupuesto actual y del diseño de las instancias especializadas:

- a) Análisis por unidad administrativa, enfocado en las instancias especializadas, incluyendo fiscalías especializadas y comisiones de búsqueda.
- b) Análisis por procesos, incluyendo todas las instancias participantes, no solamente las especializadas.

Ambas aproximaciones tienen ventajas y desventajas que deben considerarse. Por un lado, la ventaja del análisis por unidad administrativa es que permite enfocarse en las instancias que fueron creadas o reformadas por la ley y que, por ende, presumiblemente tienen mayores necesidades inmediatas que otras instancias que ya existían y que tienen otras actividades adicionales no relacionadas con las leyes generales. Esto es, el análisis por unidad administrativa permite otorgarle prioridad a las fiscalías especializadas y comisiones de búsqueda y a sus necesidades específicas.

Por otro lado, sin embargo, la aproximación por unidades administrativas subestima el impacto presupuestal de la aplicación plena de las leyes generales, en tanto que muchos de los costos asociados con los procesos establecidos por éstas incluyen recursos humanos y materiales de otras unidades administrativas, que deben prestar apoyo o coordinarse con las instancias especializadas. En la práctica, para cumplir sus objetivos, las fiscalías especializadas y las comisiones de búsqueda requieren del apoyo de policías ministeriales, peritos, psicólogos y trabajadores sociales que, en la mayoría de los casos, pertenecen a otras unidades administrativas. Tanto por el espíritu como la letra de las leyes generales, las instancias especializadas no operan en aislamiento, sino que participan en un esfuerzo coordinado tanto intrainstitucional como interinstitucional.

Consideremos, por ejemplo, el caso de una persona adulta que ha estado no localizada por más de 72 horas, lo que implica que además de registrar el caso y realizar la búsqueda inmediata, debe iniciarse una carpeta de

investigación. En este caso, se requerirían el personal y recursos de la comisión de búsqueda y de la fiscalía especializada correspondientes, pero también los de la policía ministerial que realizará actividades de investigación, los de los peritos que deben intervenir para recabar evidencia y datos para la identificación, y el personal de apoyo psicosocial y de las comisiones de víctimas que debe prestar atención a los familiares. Y a partir del análisis de la estructura administrativa de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, la Procuraduría General de la República, las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas y las comisiones locales de búsqueda existentes, es posible determinar que dichos recursos podrían estar asignados, dependiendo de la entidad federativa, a entre 5 y 6 unidades administrativas distintas de al menos tres dependencias u organismos descentralizados o desconcentrados distintos (Ilustración 1). Si el análisis se enfocara exclusivamente en las instancias especializadas como unidades administrativas, se estaría subestimando de manera muy importante el costo real de atender y resolver el caso.

De hecho, como se puede apreciar en el Gráfico 1, por ejemplo, de una muestra de 18 fiscalías especializadas a nivel federal y de las entidades federativas¹, más del 90% tienen policías ministeriales asignados operativamente, pero sólo la quinta parte tienen asignados peritos y personal de apoyo psicosocial. Y, lo que es más relevante para fines del análisis, en la mayoría de los casos, este personal está adscrito a otra unidad para fines administrativos. Así, incluso cuando hay personal dedicado de manera específica a la investigación de casos de personas desaparecidas, el costo se distribuye entre varias áreas.

¹ Incluye a las entidades que respondieron a un cuestionario aplicado por Fundación GEA en agosto de 2018. Las entidades federativas que respondieron fueron: Aguascalientes, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. En la mayoría de los casos el respondiente de la entidad federativa fue el fiscal especializado o equivalente. En tres entidades federativas (Jalisco, Nuevo León y Guerrero) contestó además el titular de la Comisión Local de Búsqueda.

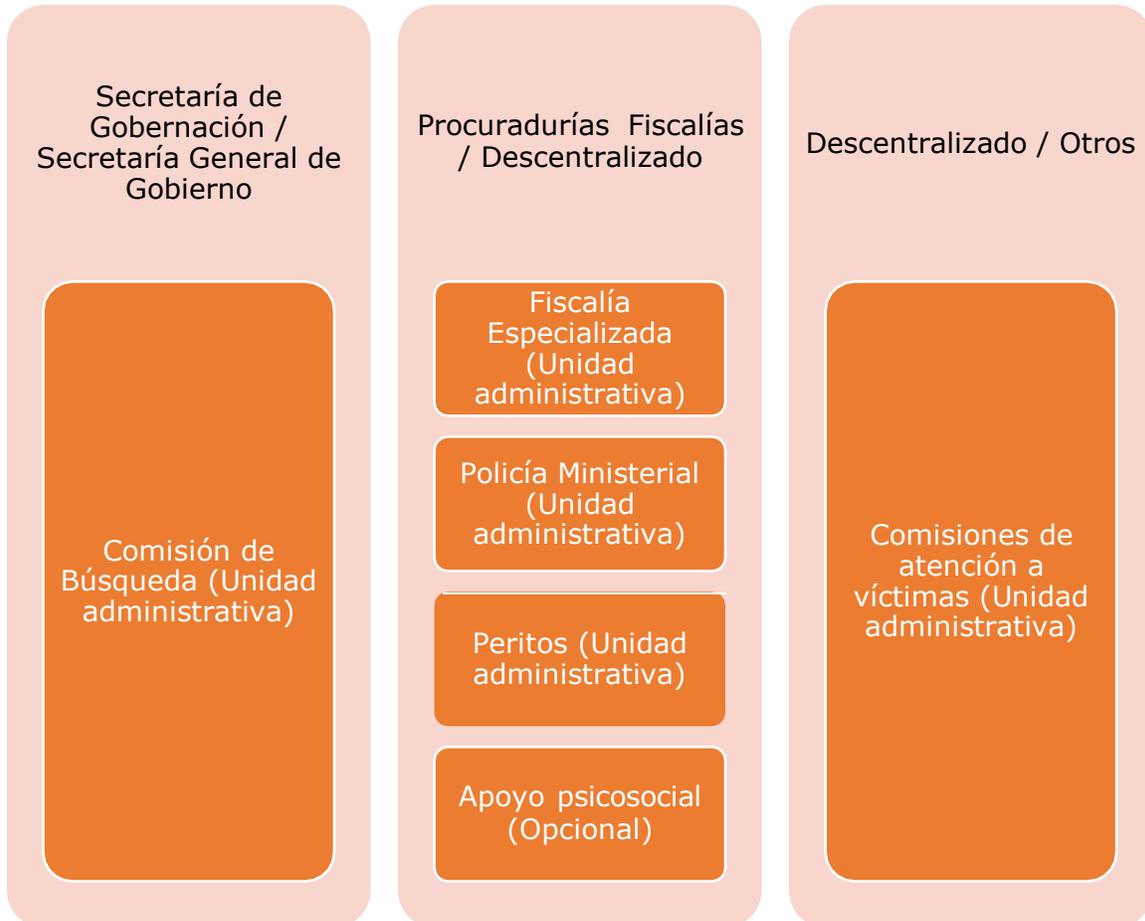


Ilustración 1: Recursos humanos y materiales necesarios para un caso de una persona adulta no localizada por más de 72 horas, por dependencia y unidad administrativa (Ejemplo)

Gráfico 1: Personal asignado directamente a fiscalías especializadas, Gobierno Federal y entidades federativas seleccionadas



Aproximarse al análisis de los procesos en lugar de las unidades administrativas tiene la ventaja de que permite considerar el conjunto de los recursos necesarios, independientemente de que los ejerza una instancia especializada o no. Así, esta aproximación permite hacer un mejor estimado del costo real de la implementación de las leyes generales y ofrece un panorama más completo del esfuerzo que se está realizando. Enfocarse en los procesos permite también vincular los recursos que se están utilizando con indicadores de resultados, en lugar de indicadores de proceso o administrativos y evaluar el desempeño de las instancias involucradas en su conjunto, en línea con el mandato de coordinación que establecen las leyes generales. En este sentido, en una etapa previa del proyecto se identificaron y socializaron 5 procesos en la LGDSNBP y LGPIST, que resumen en las tablas Tabla 1 y Tabla 2, así como indicadores de desempeño (Tabla 3 y Tabla 4) que se ajustaron como resultado de la retroalimentación que se recibió primera etapa de socialización del proyecto.

Tabla 1: Procesos, objetivos y responsables principales, LGDSBNP

Proceso	Objetivos específicos	Responsables primarios
Búsqueda de personas	<ul style="list-style-type: none"> Localizar a las personas desaparecidas o no localizadas 	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Comisiones locales de búsqueda
Investigación y procesamiento de los delitos de desaparición	<ul style="list-style-type: none"> Investigar y procesar los delitos, obtener sanción para los responsables Localizar a las personas desaparecidas 	<ul style="list-style-type: none"> Fiscalías Especializadas / Procuradurías y Fiscalías
Identificación y conservación de personas fallecidas no identificadas o no reclamadas	<ul style="list-style-type: none"> Identificar y conservar los cadáveres y restos de personas fallecidas hasta que sean entregados a sus familiares 	<ul style="list-style-type: none"> Fiscalías Especializadas Procuradurías y Fiscalías Servicios médicos forenses

Tabla 2: Procesos, objetivos y responsables principales, LGPIST

Proceso	Objetivos específicos	Responsables primarios
Investigación de delitos de tortura y tratos crueles, humanos o degradantes	<ul style="list-style-type: none"> Investigar y procesar los delitos 	<ul style="list-style-type: none"> Fiscalías Especializadas

Proceso	Objetivos específicos	Responsables primarios
Supervisión Externa	<ul style="list-style-type: none"> Supervisar las condiciones en centros de privación de la libertad, incluyendo el seguimiento de problemáticas específicas 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Comisión Nacional de Derechos Humanos)

Tabla 3: Procesos e indicadores, LGDSNBP

Proceso	Indicador	Definición del indicador	Justificación del indicador
Todos los procesos	Personas localizadas	Porcentaje de personas localizadas respecto total de personas desaparecidas y no localizadas	Evalúa la capacidad del sistema en su conjunto para atender el objetivo general de la LGDSNBP de localizar al mayor número de personas posible, independientemente de las circunstancias de su desaparición o no localización.

Proceso	Indicador	Definición del indicador	Justificación del indicador
Proceso de búsqueda de personas	Personas no localizadas de las que se determina su suerte o paradero	Porcentaje de personas localizadas respecto del total de personas no localizadas (excluyendo personas desaparecidas).	Evalúa la capacidad para localizar personas dentro de las primeras 72 horas de su no localización. Se excluyen personas desaparecidas porque ello ya involucra una investigación ministerial.
Proceso de investigación de los delitos de desaparición	Vinculaciones a proceso	Porcentaje de carpetas investigación en las que se vinculó a proceso al o los responsables, respecto del total de carpetas de investigación en las que había indicios de la comisión de un delito (excluye personas no localizadas).	Evalúa la capacidad para investigar y procesar a los responsables de delitos de desaparición y delitos vinculados. Se excluye a las personas no localizadas porque, aunque tengan una carpeta de investigación por su edad o porque se excedió el plazo de 72 horas, su ausencia no implica necesariamente la comisión de un delito.

Proceso	Indicador	Definición del indicador	Justificación del indicador
Proceso de identificación y conservación de personas fallecidas no identificadas	Personas fallecidas identificadas	Porcentaje de personas identificadas respecto del total de personas fallecidas no identificadas	Evalúa la eficacia de la exhumación e identificación de personas fallecidas.

Tabla 4: Procesos e indicadores, LGPIST

Proceso	Indicador	Definición del indicador	Justificación del indicador
Proceso de investigación	Recopilación de elementos de prueba	Porcentaje de víctimas a las que se examinó en tiempo y forma para recabar elementos de prueba respecto del total de víctimas.	Evalúa la capacidad de proteger los derechos de las víctimas al recabar los elementos de prueba en tiempo y forma.
	Vinculaciones a proceso	Porcentaje de carpetas investigación en las que se vinculó a proceso al o los responsables, respecto del total de carpetas de investigación iniciadas.	Evalúa la capacidad para investigar y procesar a los responsables de delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes y vinculados.

Como se puede observar, todos los indicadores de resultados de los procesos se refieren a personas o, si se prefiere, casos, resueltos o atendidos y no están vinculados con una unidad administrativa responsable específica. Esto se debe a que se parte del supuesto de que, en última instancia, los recursos que se asignen deben ser suficientes para lograr resultados en el mayor porcentaje de casos posible, beneficiando al mayor número de víctimas y familiares posibles. El objetivo de la instrumentación de las leyes generales no es, al final del día, incrementar el presupuesto o ejercerlo, sino obtener resultados concretos.

Por otra parte, empero, enfocarse en los procesos conlleva el problema de distinguir entre los gastos asociados a las leyes generales de desaparición y tortura y aquellos relacionados con otras actividades, lo que resulta extraordinariamente complejo. El proceso de identificación de un cadáver, por ejemplo, puede contribuir tanto a una investigación de homicidio como a concluir un proceso de búsqueda, por lo que no es obvio cómo debe clasificarse ese gasto. De la misma forma, por ejemplo, un perito puede contribuir a diversos tipos de investigaciones a lo largo de sus jornadas laborales, por lo que no puede asumirse que su sueldo y prestaciones están intrínsecamente vinculados a un proceso u otro. Y a ello debe sumarse que, en la práctica, no hay estructuras programáticas ni presupuestales que desagreguen los recursos erogados por tipo de investigación, por lo que no existen datos al respecto.

Para ilustrar este problema, es útil analizar la Estructura Programática Presupuestal (EPP) que se utiliza para clasificar los rubros en los que se puede utilizar el financiamiento conjunto de los Programas con Prioridad Nacional (PPN) establecidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y específicamente, el denominado “Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas”—no hay un programa con prioridad nacional para el caso de tortura. La EPP incluye las partidas de gasto y los tipos de bienes y erogaciones que, a juicio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, son directamente relevantes para cumplir con un programa prioritario específico y, por ende, pueden cofinanciarse con recursos del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP) y recursos de las entidades federativas. En este sentido, la EPP del programa prioritario de las instancias especializadas en búsqueda de personas constituiría, en principio, una suerte de guía para

determinar qué tipo de gastos se estiman directamente relevantes para cumplir con sus objetivos. El problema es que como se puede apreciar en el Cuadro 1, con pocas excepciones (marcadas en negritas), los bienes que se pueden adquirir para el programa de especialización de las instancias de búsqueda son más bien genéricos y los que son más específicos, lo mismo pueden asignarse a las instancias especializadas, las unidades de servicios periciales e incluso a las policías ministeriales, por lo que sería muy difícil determinar el destino final de la inversión y a su vez, clasificarla como parte de un proceso u otro.

Cuadro 1: Lista de bienes relacionados con el Programa con Prioridad Nacional "Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas"

- Sueldo base al personal eventual
- Materiales y suministros para planteles educativos
- Utensilios para el servicio de alimentación
- Materiales, accesorios y suministros de laboratorio
- Vestuario y Uniformes
- Chaleco Balístico
- Herramientas menores
- Servicios integrales de telecomunicación
- Escritorio
- Silla
- Archivero
- Sillón Secretarial
- Modular de oficina
- Estación de trabajo
- Mesa
- Sala
- Sillón
- Credenza
- Librero
- Mostrador para recepción
- Sala de espera
- Computadora de escritorio
- Multifuncional
- Computadora portátil
- Impresora Portátil
- Escáner portátil
- Servidor
- Estación de trabajo
- Unidad de protección y respaldo de energía (UPS)
- Teléfono IP
- **Radar de penetración o georadar**
- Banda ancha
- Tablet
- Impresora Láser
- Triturador de papel
- Pantalla Led
- Digitalizador de video

- Cámara
- Videoprojector
- Videocámara
- **Secuenciador de ADN**
- Vehículo

- **Equipo para extracción de datos de celulares**
- Radios de comunicación
- Binoculares
- **Software**
- Licencias

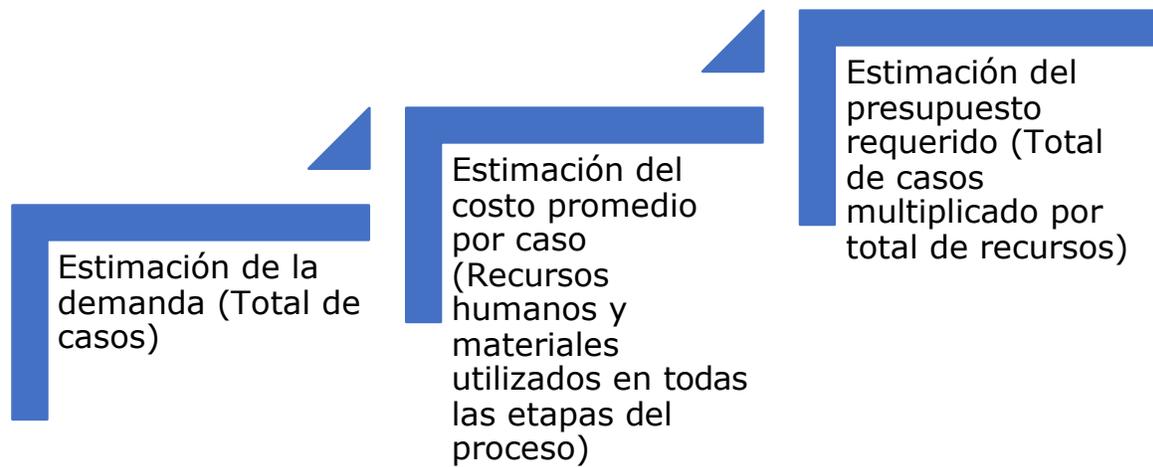
Fuente: Estructura Programática Presupuestal FASP 2018.

En este contexto, el análisis presupuestal e institucional debe partir de tres premisas básicas:

- 1) La unidad de análisis relevante son los casos, antes que las unidades administrativas. Esto es, el análisis debe partir de la carga de trabajo del proceso en su conjunto y por ende, incluir en la medida de lo posible los principales gastos asociados con éste, independientemente de la unidad administrativa que ejerza los recursos.
- 2) Es necesario introducir nuevos mecanismos de recopilación de información para generar estimados más confiables hacia el futuro. El hecho de que no exista información en la actualidad no quiere decir que ésta no pueda compilarse en el futuro o que no pueda estimarse a partir de la práctica cotidiana. Aunque no se mida de manera formal, los operadores pueden estimar la carga de trabajo que generan para el personal adscrito a otras unidades, lo mismo que dicho personal puede realizar la estimación por su cuenta.
- 3) Los recursos necesarios deben variar conforme al costo promedio de resolver cada caso, considerando los recursos humanos y materiales necesarios, y el total de estos (Ilustración 2).

Estas premisas subyacen el diseño de la herramienta aplicada de análisis presupuestal y el análisis de entidades federativas seleccionadas, como se discute en las siguientes secciones.

Ilustración 2: Costeo de procesos a partir de demanda existente o estimada



Herramienta de análisis presupuestal

La herramienta de análisis presupuestal o calculadora presupuestal es esencialmente una hoja de cálculo que permite visualizar de manera sencilla las necesidades de presupuesto para instrumentar tanto la LGDSNBP como la LGPIST. La calculadora no es una herramienta para hacer el presupuesto interno dentro de cada instancia dados los recursos existentes, sino que tiene el propósito de ayudar a visualizar el número de personal óptimo y los recursos necesarios para cubrir los costos para realizar las tareas establecidas por las leyes generales de acuerdo con la demanda estimada.

Como ya se discutió en la sección anterior, la calculadora parte de la premisa de que la capacidad de resolver casos se relaciona directamente con la carga de trabajo de los funcionarios y los recursos a su disposición. Por lo tanto, es indispensable realizar un ejercicio hacia el interior de las instituciones que permita estimar la carga óptima o máxima de trabajo por cada tipo de funcionario y los costos asociados con ésta. La calculadora parte también de la premisa de que es necesario considerar la carga de trabajo y los recursos materiales que requieren todas las instancias involucradas en cada tipo de caso.

Este ejercicio representa sin duda un reto, pues no es común pensar en términos de cargas de trabajo en el sector de seguridad y justicia y como ya se dijo, no hay datos precisos disponibles en este momento a la vez que, conforme avanza el proceso de implementación de las leyes generales, es posible que se reduzca el subregistro de casos que prevalece actualmente, lo que podría alterar significativamente las previsiones actuales. Sin embargo, es necesario considerar que el proceso no requiere de datos precisos sino de estimados que se pueden y deben ir ajustando conforme se recaba más información. La visualización de las necesidades presupuestales no puede ni debe realizarse sólo en un momento en el tiempo, sino que tiene que revisarse de manera constante de acuerdo con las circunstancias específicas de cada entidad, sobre todo si se considera que apenas se está en las primeras etapas del proceso de implementación.

En esta versión, la calculadora permite visualizar las necesidades de tres de los procesos²:

- Búsqueda de personas
- Investigación y procesamiento de los delitos de desaparición
- Investigación de delitos de tortura y tratos crueles, humanos o degradantes

Para visualizar las necesidades presupuestales en cada proceso, el usuario debe introducir algunas variables, utilizando los datos con los que cuente o su mejor estimado. A partir de esto, la calculadora produce un estimado de personal y presupuestal total (Tabla 5). Las instrucciones se encuentran en el Anexo I y en el archivo de hojas de cálculo.

Tabla 5: Variables y resultados de la herramienta de análisis presupuestal

Proceso	Variables	Resultados del cálculo
Búsqueda de personas	<ul style="list-style-type: none"> • Número de casos registrados • Costo estimado de equipamiento al año • Número máximo de carpetas investigación por cada tipo de funcionario al año • Costo anual promedio por cada tipo de funcionario 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de funcionarios necesario • Costo total anual del personal • Presupuesto total

² Los procesos de Proceso de identificación y conservación de personas fallecidas no identificadas y de supervisión se excluyen porque el cálculo es mucho más sencillo

Proceso	Variables	Resultados del cálculo
investigación de delitos de desaparición	<ul style="list-style-type: none"> • Número de carpetas de investigación iniciadas • Costo promedio estimado de consumibles por carpeta (pesos) • Costo estimado de equipamiento al año • Número máximo de carpetas por cada funcionario al año • Costo anual promedio por cada tipo de funcionario 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de funcionarios necesario • Costo total anual del personal • Presupuesto total
Investigación de delitos de tortura	<ul style="list-style-type: none"> • carpetas de investigación iniciadas • Costo promedio estimado de consumibles por carpeta (pesos) • Costo estimado de equipamiento al año • Número máximo de carpetas por cada funcionario al año • Costo anual promedio por cada tipo de funcionario 	<ul style="list-style-type: none"> • Número de funcionarios necesario • Costo total anual del personal • Presupuesto total

Análisis preliminar de idoneidad presupuestal

Utilizando la herramienta de análisis descrita en la sección anterior, se puede realizar una primera aproximación a las necesidades presupuestales de las instancias especializadas. Es necesario señalar que la información existente es muy limitada, por lo que esta primera aproximación debe complementarse y ajustarse conforme los propios operadores y actores interesados provean sus propios supuestos para la herramienta de análisis. Sin embargo, se considera que permite establecer algunos parámetros iniciales. En todos los cálculos se utilizó un estimado de costo de personal a partir del análisis de los presupuestos de las entidades federativas.

Fiscalías Especializadas en Desaparición

El ejercicio inicia considerando un escenario base que tiene como premisas una sobrecarga de trabajo para el personal asignado a esas instituciones. En ese escenario base se asume las siguientes cargas promedio:

Carpetas por Analista de Contexto	237
Carpetas por Agente del Ministerio Público	158
Carpetas por Policía Ministerial	105
Carpetas por Perito Especializado	360
Carpetas por personal de Atención a Víctimas	600

En ese escenario, cercano al existente y claramente insuficiente para atender adecuadamente el fenómeno, el impacto presupuestal de atender el cúmulo histórico de expedientes registrados (definido como el número

de registros incorporados al RNPED en abril de 2018) sería considerable³. Si se estableciese como objetivo cubrir ese rezago en un plazo de tres años, el impacto presupuestal estimado sería de 80.6 millones de pesos por año.

Asumiendo que se duplicara el personal y se redujera en consecuencia a la mitad el número promedio de carpetas atendido por cada funcionario, el monto requerido para atender el rezago histórico en el plazo definido (3 años) escalaría a 132.7 millones de pesos (Tabla 6).

Tabla 6: Escenarios e impacto presupuestal, Desaparición

Escenario	Impacto presupuestal (Pesos)
Escenario base	80,607,014
Escenario Personal x 2	132,714,029

Esos montos no incorporan flujos presentes o futuros de casos. Para tratar de modelar ese impacto, se presentan tres escenarios: 1) un número anual de carpetas de investigación equivalente a la incorporación neta de registros a RNPED en 2017 (5,700 carpetas por año), 2) un número de carpetas que resulta de trasladar a escala nacional el caso de Puebla (12,500), y 3) un número de carpetas que resulta de hacer el mismo ejercicio con el caso de Jalisco (65,116). Se tomaron esos casos por las siguientes razones:

- 1) se asumió que el flujo de registros al RNPED representa un mínimo de casos que pueden ser recibidos anualmente por el sistema.
- 2) Se tomó el caso de Puebla por representar un ejemplo intermedio de flujo (50 carpetas por mes).

³ Para fines de cálculo, se define el rezago histórico conocido como el número de registros existentes en el RNPED a abril de 2018. Ese número, como se ha documentado ampliamente, esconde con toda probabilidad un elevado subregistro de casos.

3) Jalisco es el estado donde se abren más carpetas de investigación por desaparición en el país y, en consecuencia, se tomó como caso extremo.⁴

En los tres casos, se hicieron los cálculos para el escenario base y para un escenario donde se duplica el personal (Tabla 7).

Tabla 7: Escenarios de flujo e impacto presupuestal, Desaparición

	Caso RNPED	Caso Puebla	Caso Jalisco
Escenario base	41,577,147	86,019,498	429,898,724
Escenario personal x2	67,430,294	142,714,996	695,939,248

Sumando los montos estimados para atender el rezago histórico con las cifras estimadas para hacer frente al flujo de casos produce los siguientes escenarios:

Tabla 8: Escenarios globales e impacto presupuestal, Desaparición

	Caso RNPED	Caso Puebla	Caso Jalisco
Escenario base	122,184,161	166,626,512	510,505,738
Escenario personal x2	200,144,323	275,429,025	828,653,277

Aún en el escenario más conservador, los montos son considerablemente mayores a los destinados actualmente a las fiscalías especializadas. No se cuenta con una cifra nacional debido a que:

- a) Muchas fiscalías estatales son de creación reciente y su existencia aún no está reflejada en información presupuestal pública o;
- b) Los presupuestos se presentan subsumidos en los de unidades administrativas mayores.

⁴ Para los casos de Jalisco y Puebla, los datos provienen de cuestionarios contestados por personal de esas fiscalías estatales.

Sin embargo, con información parcial, es posible dimensionar el tamaño del reto. Por ejemplo, en los términos del escenario base, Jalisco requeriría 30.8 millones de pesos solo para atender el flujo anual de casos, manteniendo constante el rezago. Su fiscalía recibe directamente apenas 17.7 millones. Tamaulipas necesitaría 19.9 millones de pesos para la atención del flujo de casos y 15 millones para cubrir el tercio del rezago histórico. Recibe directamente 12.3 millones de pesos. Y aunque estas cifras no reflejan necesariamente el presupuesto de otras instancias involucradas, sí permiten poner en contexto el déficit existente.

Las transferencias y subsidios federales parecen insuficientes también para cubrir el déficit. Para las instancias responsables de la búsqueda de personas lo cual incluye las fiscalías especializadas y las comisiones estatales de búsqueda), se presupuestaron 29.7 millones de pesos del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP).

Comisiones de búsqueda de personas

En el caso de las comisiones de búsqueda, el escenario base incluye las siguientes cargas anuales de trabajo:

Casos por funcionario de Análisis de Contexto	250
Casos por funcionario de Gestión y Procesamiento de Información	300
Casos por funcionario del Grupo Especializado de Búsqueda	105
Casos por funcionario de Atención a Víctimas	600

Ese escenario base se complementó con un escenario optimista en el que se duplica el personal y, en consecuencia, disminuye a la mitad la carga promedio por funcionario.

Como en el caso de las fiscalías, se asumió como objetivo atender el rezago histórico (definido de igual manera) en tres años. Dado esos supuestos, el modelo arrojó las siguientes estimaciones de atención al rezago en las comisiones de búsqueda:

Tabla 9: Escenarios e impacto presupuestal, Búsqueda

Escenario	Impacto presupuestal (Pesos)
Escenario base	36,925,833
Escenario Personal x 2	72,775,778

Por otra parte, se usaron los mismos tres casos que con las fiscalías para modelar los posibles impactos del flujo de casos presentes y futuros. El modelo arrojó las siguientes cifras:

Tabla 10: Escenarios de flujo, Búsqueda

	Caso RNPED	Caso Puebla	Caso Jalisco
Escenario base	17,794,686	38,159,714	195,737,118
Escenario personal x2	34,699,442	75,231,547	388,854,675

Sumando ambos conceptos, se obtienen los siguientes resultados:

Tabla 11: Escenarios de flujo, Búsqueda

	Caso RNPED	Caso Puebla	Caso Jalisco
Escenario base	54,720,519	75,085,547	232,662,951
Escenario personal x2	107,475,220	148,007,325	461,630,453

En principio, el presupuesto existente debería de ser suficiente para cubrir los montos estimados, aún en el caso más extremo. En 2018, se asignó a la Comisión Nacional de Búsqueda un presupuesto de 186 millones de pesos. Asimismo, se asignaron 282 millones de pesos de subsidio a las comisiones estatales de búsqueda. Sin embargo, a agosto de 2018, no se habían ejercido esos recursos debido a la tardanza en la modificación del Reglamento de la Secretaría de Gobernación.

Tortura

En materia de tortura, se asumieron las siguientes cargas anuales de trabajo para el personal de las fiscalías especializadas:

Carpetas por Agentes del Ministerio Público	300
Carpetas por Peritos Especializados	180
Carpetas por Médicos	720
Carpetas por personal de Atención a Víctimas	600

Para modelar el flujo de casos, se construyeron dos escenarios:

1. Número de expedientes por tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes ante organismos de protección de derechos humanos (OPH), federales o estatales. En 2016, el total de ambas categorías fue de 4703.

2. Número de reos que afirmaron haber sido víctimas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes al momento de su detención, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Personas Privadas de la Libertad ENPOL 2016). En ese caso, el número relevante fue 79,352.

Se escogieron esos dos escenarios porque:

- a) como mínimo, las fiscalías especializadas deberían aspirar a capturar un número de denuncias similar al que reciben los OPH y;
- b) Los datos de la ENPOL aproximan el límite superior de la práctica de la tortura en México.

Como en el caso de la desaparición, se usó como variable de ajuste el tamaño del personal. Estos son los resultados:

Tabla 12: Escenarios globales, Tortura

	Caso OPH	Caso ENPOL
Escenario base	54,720,519	75,085,547
Escenario personal x2	107,475,220	148,007,325

En este caso, la distancia entre las asignaciones existentes y los montos requeridos son más marcados que en el caso de la desaparición. La mayoría de las fiscalías especializadas son de reciente creación y algunas entidades aún no han creado fiscalías o unidades dedicadas a la materia, pero un ejemplo específico ilustra de manera brutal el déficit

En 2018, la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura de la PGR heredó el presupuesto de la UEIDT: 283,933 pesos como presupuesto total. Ese monto se destinó por completo a servicios personales. Es probable que la fiscalía tenga personal comisionado de otras áreas y que se apalanque en la Coordinación General de Servicios Periciales, pero aun así es improbable que se cubra por entero el déficit.

Anexo I: Instrucciones de llenado e interpretación de las calculadoras de costos

Proceso de Búsqueda de Personas

La calculadora considera cuatro tipos de variables que deben ser añadidas por el usuario:

- Celda D6: Número de carpetas abiertas de personas desaparecidas en un año - En esta variable se debe de considerar la carga de trabajo que se ha tenido o se espera tener en un año. La fuente puede ser el dato observado en el último año o una estimación a futuro de lo que estima pudiera ocurrir.
- El usuario podrá decidir si en esta celda agrega el número de carpetas abiertas totales, incluyendo los casos aún no resueltos de años anteriores, o solamente las carpetas nuevas de un año específico.
- Celda D8: Costo estimado de equipamiento al año - En esta variable se debe de considerar el costo de equipamiento, incluyendo medios de transporte y tecnología para la búsqueda de personas. El equipamiento puede incluir un gasto considerable único por el primer año de operación y/o un gasto recurrente. Lo importante es que en el presupuesto se vea reflejada la necesidad particular.
- Celdas D10 - D13: Número máximo de carpetas por cada funcionario al año - Esta variable debe de incluir el número máximo de carpetas que un funcionario de cada área debe atender en un año en orden de ser eficiente y cumplir con los requerimientos de la Ley en tiempo y forma. No hay una regla sobre como calcular este número, cada Comisión, con el tiempo, se dará cuenta de que es lo mejor para su funcionamiento interno.⁵

⁵ Una sugerencia es pensar en término de horas, ¿cuántas horas es lo mínimo que se espera le dedique un funcionario a una persona desaparecida? Si la respuesta es, por lo

- La calculadora permite que el número máximo de carpetas al año pueda ser diferente por funcionario dependiendo del área en el que trabaje, por lo que un funcionario del área de Análisis de Contexto podría hacerse cargo de más o menos carpetas que uno del Grupo Especializado de Búsqueda.
- Celdas D16-D20: Costo Anual Promedio por cada funcionario - Esta variable debe incluir el gasto promedio que tiene la Comisión por cada funcionario, incluyendo sueldo bruto, compensaciones garantizadas, prestaciones en efectivo o en especie, bonos, aguinaldo, ahorro para el retiro, seguridad social, etc.

En las celdas verdes se presentan los resultados del cálculo, los cuales incluyen:

- Celdas E16-E21: Número de funcionarios necesario en cada tipo de puesto y el total. Es posible tener decimales, lo que significa que el funcionario no se dedica de tiempo completo a esa tarea.
- Celdas F16-F21: Costo total anual del personal - Este resultado involucra la multiplicación del total de personal necesario por su costo.
- Celdas D24-D26: Presupuesto total - Es la suma del costo total anual del personal y el costo de equipamiento.

menos 8, entonces un solo funcionario puede atender máximo cerca de 250 carpetas al año (considerando un año de 250 días hábiles).

Proceso de Investigación de los Delitos de Desaparición

La calculadora considera cinco tipos de variables que deben ser añadidas por el usuario:

- Celda D6: Número de carpetas abiertas de personas desaparecidas con presunción de delito en un año - En esta variable se debe de considerar la carga de trabajo que se ha tenido o se espera tener en un año. La fuente puede ser el dato observado en el último año o una estimación a futuro de lo que estima pudiera ocurrir.
- El usuario podrá decidir si en esta celda agrega el número de carpetas abiertas totales, incluyendo los casos aún no resueltos de años anteriores, o solamente las carpetas nuevas de un año específico.
- Celda D8: Costo promedio estimado de consumibles por carpeta (pesos) - El costo variable de los consumibles por carpeta debe de incluir la suma de costos como de las pruebas a ADN, huellas digitales, y cualquier otro costo relacionado con las investigaciones del delito, etc.
- Celda D9: Costo estimado de equipamiento al año - En esta variable se debe de considerar el costo de equipamiento, incluyendo medios de transporte y tecnología para la búsqueda de personas e investigación del delito. El equipamiento puede incluir un gasto considerable único por un año y/o un gasto recurrente. Lo importante es que en el presupuesto se vea reflejada la necesidad particular.
- Celdas D12 - D16: Número máximo de carpetas por cada funcionario al año - Esta variable debe de incluir el número máximo de carpetas que un funcionario de cada área debe atender en un año en orden de ser eficiente y cumplir con los requerimientos de la Ley en tiempo y forma. No hay una regla sobre como calcular

este número, cada Fiscalía o Procuraduría, con el tiempo, se dará cuenta de que es lo mejor para su funcionamiento interno.⁶

- La calculadora permite que el número máximo de carpetas al año pueda ser diferente por funcionario dependiendo del área en el que trabaje, por lo que un funcionario del área de Análisis de Contexto podría hacerse cargo de más o menos carpetas que uno de policía ministerial o que un perito.
- Los funcionarios incluidos son los que se considera se involucran en el proceso que se inicia a partir de la apertura de una carpeta, estos pueden estar adscritos a la Fiscalía Especializada en Desapariciones o pueden formar parte de otros departamentos dentro de la Fiscalía o Procuraduría.
- Celdas D16-D20: Costo Anual Promedio por cada funcionario - Esta variable debe incluir el gasto promedio que tiene la Comisión por cada funcionario al año, incluyendo sueldo bruto, compensaciones garantizadas, prestaciones en efectivo o en especie, bonos, aguinaldo, ahorro para el retiro, seguridad social, etc.

En las celdas verdes se presentan los resultados del cálculo, los cuales incluyen:

- Celdas E15-E12: Número de funcionarios necesario en cada tipo de puesto y el total. Es posible tener decimales, lo que significa que el personal no se dedica de tiempo completo a esa tarea.
- Celdas F15-F20: Costo total anual del personal - Este resultado involucra la multiplicación del total de personal necesario por su costo.
- Celdas 24-26: Presupuesto total - Es la suma del costo total anual del personal y el costo de consumibles y equipamiento.

⁶ Una sugerencia es pensar en término de horas, ¿cuántas horas es lo mínimo que se espera le dedique un funcionario a una persona desaparecida? Si la respuesta es, por lo menos 8, entonces un solo funcionario puede atender máximo cerca de 250 carpetas al año (considerando un año de 250 días hábiles).

Proceso de Investigación del Delito de Tortura

La calculadora considera tres tipos de variables que deben ser añadidas por el usuario:

- Celda D6: Número de carpetas de investigación de tortura abiertas en un año - En esta variable se debe de considerar la carga de trabajo que se ha tenido o se espera tener en un año. La fuente puede ser el dato observado en el último año o una estimación a futuro de lo que estima pudiera ocurrir.
- El usuario podrá decidir si en esta celda agrega el número de carpetas abiertas totales, incluyendo los casos aún no resueltos de años anteriores, o solamente las carpetas nuevas de un año específico.
- Celdas D8 - D11: Número máximo de carpetas por cada funcionario al año - Esta variable debe de incluir el número máximo de carpetas que un funcionario de cada área debe atender en un año en orden de ser eficiente y cumplir con los requerimientos de la Ley en tiempo y forma. No hay una regla sobre como calcular este número, cada Fiscalía Especializada, con el tiempo, se dará cuenta de que es lo mejor para su funcionamiento interno.⁷
- La calculadora permite que el número máximo de carpetas al año pueda ser diferente por funcionario dependiendo del área en el que trabaje, por lo que un funcionario del Ministerio Público podría hacerse cargo de más o menos carpetas que un perito especializado.

⁷ Una sugerencia es pensar en término de horas, ¿cuántas horas es lo mínimo que se espera le dedique un funcionario a una persona desaparecida? Si la respuesta es, por lo menos 8, entonces un solo funcionario puede atender máximo cerca de 250 carpetas al año (considerando un año de 250 días hábiles).

- Celdas D14-D18: Costo Anual Promedio por cada Funcionario - Esta variable debe incluir el gasto promedio que tiene la Fiscalía Especializada por cada funcionario, incluyendo sueldo bruto, compensación garantizada, prestaciones en efectivo o en especie, bonos, aguinaldo, ahorro para el retiro, seguridad social, etc.

En las celdas verdes se presentan los resultados del cálculo, los cuales incluyen:

- Celdas E14-E19: Número de funcionarios necesario en cada tipo de puesto y el total. Es posible tener decimales, lo que significa que el funcionario no se dedica de tiempo completo a esa actividad.
- Celdas F14-F20: Costo total anual del personal - Este resultado involucra la multiplicación del total de personal necesario por su costo.
- Celdas E22-24: Presupuesto total - Es la suma del costo total anual del personal.

Anexo II: Partidas y bienes del Programa con Prioridad Nacional “Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas”, FASP 2018

AÑO	ENTIDAD	EJE	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PARTIDA GENÉRICA	BIENES	PROGRAMAS CON PRIORIDAD NACIONAL Y SUBPROGRAMAS
2018	8300	05	10				Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas
2018	8300	5	10				Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas
2018	8300	5	10	00			SERVICIOS PERSONALES
2018	8300	5	10	00			Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio
2018	8300	5	10	00	122		Sueldos base al personal eventual
2018	8300	5	10	00	122	01	Sueldo base al personal eventual
2018	8300	5	10	00			MATERIALES Y SUMINISTROS
2018	8300	5	10	00			Materiales de Administración, Emisión de Documentos y Artículos Oficiales
2018	8300	5	10	00	217		Materiales y útiles de enseñanza
2018	8300	5	10	00	217	01	Materiales y suministros para planteles educativos
2018	8300	5	10	00			Alimentos y Utensilios
2018	8300	5	10	00	223		Utensilios para el servicio de alimentación
2018	8300	5	10	00	223	01	Utensilios para el servicio de alimentación
2018	8300	5	10	00			Productos Químicos, Farmacéuticos y de Laboratorio
2018	8300	5	10	00	255		Materiales, accesorios y suministros de laboratorio
2018	8300	5	10	00	255	01	Materiales, accesorios y suministros de laboratorio
2018	8300	5	10	00			Vestuario, Blancos, Prendas de Protección y Artículos Deportivos
2018	8300	5	10	00	271		Vestuario y uniformes
2018	8300	5	10	00	271	01	Vestuario y Uniformes
2018	8300	5	10	00			Materiales y Suministros para Seguridad
2018	8300	5	10	00	283		Prendas de protección para seguridad pública y nacional
2018	8300	5	10	00	283	01	Chaleco Balístico
2018	8300	5	10	00			Herramientas, refacciones y accesorios menores

2018	8300	5	10	00	291		Herramientas menores
2018	8300	5	10	00	291	01	Herramientas menores
2018	8300	5	10	00			SERVICIOS GENERALES
2018	8300	5	10	00			Servicios Básicos
2018	8300	5	10	00	319		Servicios integrales y otros servicios
2018	8300	5	10	00	319	01	Servicios integrales de telecomunicación
2018	8300	5	10	00			BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES
2018	8300	5	10	00			Mobiliario y Equipo de Administración
2018	8300	5	10	00	511		Muebles de oficina y estantería
2018	8300	5	10	00	511	01	Escritorio
2018	8300	5	10	00	511	02	Silla
2018	8300	5	10	00	511	03	Archivero
2018	8300	5	10	00	511	04	Sillón Secretarial
2018	8300	5	10	00	511	05	Modular de oficina
2018	8300	5	10	00	511	06	Estación de trabajo
2018	8300	5	10	00	511	07	Mesa
2018	8300	5	10	00	511	08	Sala
2018	8300	5	10	00	511	09	Sillón
2018	8300	5	10	00	511	10	Credenza
2018	8300	5	10	00	511	11	Librero
2018	8300	5	10	00	511	12	Mostrador para recepción
2018	8300	5	10	00	511	13	Sala de espera
2018	8300	5	10	00	515		Equipo de cómputo y de tecnologías de la información
2018	8300	5	10	00	515	01	Computadora de escritorio
2018	8300	5	10	00	515	02	Multifuncional
2018	8300	5	10	00	515	03	Computadora portátil
2018	8300	5	10	00	515	04	Impresora Portátil
2018	8300	5	10	00	515	05	Escáner portátil
2018	8300	5	10	00	515	06	Servidor
2018	8300	5	10	00	515	07	Estación de trabajo
2018	8300	5	10	00	515	08	Unidad de protección y respaldo de energía (UPS)
2018	8300	5	10	00	515	09	Teléfono IP
2018	8300	5	10	00	515	10	Radar de penetración o georadar
2018	8300	5	10	00	515	11	Banda ancha
2018	8300	5	10	00	515	12	Tablet
2018	8300	5	10	00	515	13	Impresora Láser
2018	8300	5	10	00	519		Otros mobiliarios y equipos de administración

2018	8300	5	10	00	519	01	Triturador de papel
2018	8300	5	10	00			Mobiliario y Equipo Educativo y Recreativo
2018	8300	5	10	00	521		Equipos y aparatos audiovisuales
2018	8300	5	10	00	521	01	Pantalla Led
2018	8300	5	10	00	521	02	Digitalizador de video
2018	8300	5	10	00	523		Cámaras fotográficas y de video
2018	8300	5	10	00	523	01	Cámara
2018	8300	5	10	00	523	02	Videoprojector
2018	8300	5	10	00	523	03	Videocámara
2018	8300	5	10	00			Equipo e instrumental médico y de laboratorio
2018	8300	5	10	00	531		Equipo médico y de laboratorio
2018	8300	5	10	00	531	01	Secuenciador de ADN
2018	8300	5	10	00			Vehículos y Equipo de Transporte
2018	8300	5	10	00	541		Vehículos y equipo terrestre
2018	8300	5	10	00	541	01	Vehículo
2018	8300	5	10	00			Maquinaria, Otros Equipos y Herramientas
2018	8300	5	10	00	565		Equipo de comunicación y telecomunicación
2018	8300	5	10	00	565	01	Equipo para extracción de datos de celulares
2018	8300	5	10	00	565	02	Radios de comunicación
2018	8300	5	10	00	569		Otros equipos
2018	8300	5	10	00	569	01	Binoculares
2018	8300	5	10	00			Activos Intangibles
2018	8300	5	10	00	591		Software
2018	8300	5	10	00	591	01	Software
2018	8300	5	10	00	597		Licencias informáticas e intelectuales
2018	8300	5	10	00	597	01	Licencias