

# Gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica

Hugo Noé Pino



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**estudios y perspectivas**

**132**

# **G**asto público en seguridad y justicia en Centroamérica

Hugo Noé Pino



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**

Sede Subregional de la CEPAL en México

México, D.F., octubre de 2011

Este documento fue preparado por Hugo Noé Pino, Director Ejecutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y consultor en el marco de las actividades de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-8800

LC/L.3402

LC/MEX/L.1038

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, México, D. F.

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

Introducción.....	7
I. Antecedentes .....	9
A. Los costos económicos de la violencia en Centroamérica.....	9
II. Definición del gasto en defensa, seguridad y justicia.....	15
A. Experiencia internacional en la definición del gasto en defensa y seguridad .....	15
1. Metodología estandarizada de la CEPAL (basada en el estudio del caso Argentina-Chile) .....	15
III. Evolución del gasto en defensa, seguridad y justicia en Centroamérica .....	19
A. Evolución del gasto .....	19
IV. Instrumentos de tributación destinados a atender necesidades en materia de defensa, seguridad y justicia .....	29
A. Colombia .....	29
1. Impuesto de Seguridad Democrática.....	29
V. Conclusiones y recomendaciones.....	35
A. Conclusiones .....	35
Bibliografía.....	37
<b>Serie estudios y perspectivas, México: números publicados.....</b>	<b>47</b>
Anexos.....	39
I FMI: Clasificación funcional del gasto del gobierno (según el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas de 2001) .....	41
II Aspectos metodológicos del cálculo del gasto funcional en defensa, seguridad y justicia.....	42
III Centroamérica: Gasto en defensa, 2006-2010 .....	43

**Índice de cuadros**

CUADRO 1	COSTOS DE LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA, 2006.....	10
CUADRO 2	GASTO PÚBLICO: SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2007 .....	12
CUADRO 3	GASTO PÚBLICO: SEGURIDAD Y JUSTICIA 2007-2008 .....	12
CUADRO 4	CENTROAMÉRICA: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2007-2010 ....	20
CUADRO 5	CENTROAMÉRICA: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010 ....	21
CUADRO 6	CENTROAMÉRICA: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010 ...	22
CUADRO 7	COSTA RICA: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010.....	22
CUADRO 8	EL SALVADOR: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010.....	23
CUADRO 9	GUATEMALA: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010.....	24
CUADRO 10	HONDURAS: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010.....	25
CUADRO 11	NICARAGUA: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010 .....	26
CUADRO 12	PANAMÁ: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010.....	27

## Resumen

---

En los estudios recientes sobre el gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica se arrojan únicamente datos sobre montos presupuestados a nivel institucional, ya que provienen de un estudio sobre los costos económicos de la violencia en la subregión calculados para 2006. Una mejor evaluación del nivel y la tendencia de los gastos en defensa, seguridad y justicia en Centroamérica puede realizarse mediante la clasificación por finalidad y función contenida en el Manual de Estadísticas Fiscales del FMI en su versión de 2001. Aun cuando en la subregión se ha avanzado en la adopción de esta clasificación, las estadísticas disponibles no se publican en conceptos, tiempos y formatos homogéneos, lo que dificulta llevar a cabo los análisis transversales y temporales. En algunos países está disponible la clasificación del gasto devengado y anual por finalidad y función, mientras que para otros sólo es posible aproximarlos a partir de la clasificación programática e institucional.

Con base en esta metodología, los datos obtenidos indican que el gasto público ejecutado en las funciones de defensa, seguridad y justicia para Centroamérica entre 2006 y 2010 ha crecido de forma acumulada en términos reales y como porcentaje del PIB, aunque, salvo en Panamá, depende de la disponibilidad de recursos tributarios para su financiamiento. El efecto de la crisis económica y financiera mundial afectó seriamente a la mayoría de estos países, e incidió en deficiencias de recursos para atender las necesidades de gasto público, incluyendo los programas de fortalecimiento en las funciones de seguridad y justicia. Durante la crisis el aumento de estos gastos perdió dinamismo en los países que evidencian mayores problemas de inseguridad y violencia, mientras que en otros se ejecutó una política activa de incremento de dichos gastos.

El bajo nivel de gasto público en defensa, seguridad y justicia en la subregión, en comparación con los promedios ejecutados en los países de ingreso bajo y medio, y con los gastos de países con problemas de seguridad similares como México y Colombia, requiere de instrumentos que permitan aumentar la disponibilidad de recursos financieros. En ese sentido, los países de la subregión deben diseñar, aprobar e implementar mecanismos fiscales, principalmente tributarios, a fin de generar ingresos corrientes suficientes para sostener el financiamiento, en particular de los programas de seguridad y justicia. Debe tomarse en cuenta que crear impuestos con destino específico, como el Impuesto de Seguridad Democrática en Colombia, pueden inducir mayor rigidez a las políticas de gasto en la subregión.

Un análisis más amplio del gasto en seguridad y justicia, que incluya el realizado por el sector privado, ayudaría a una mejor estimación de los costos de la violencia en la subregión. Asimismo, evaluar la calidad del gasto público en seguridad y justicia serviría para implementar medidas que permitan optimizar el uso de los recursos y mejorar las disponibilidades para fortalecer los gastos gubernamentales. La coordinación del COSEFIN puede contribuir a resolver en el corto plazo la problemática de las estadísticas.

## Introducción

---

El objetivo del presente estudio es describir y analizar el comportamiento de los gastos en el rubro de defensa, seguridad y justicia, que realizan los gobiernos de Centroamérica para el período 2006-2010. Con ese aporte, realizado con la colaboración del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), es posible hacer viable el análisis de la relación de la política fiscal con las políticas gubernamentales de seguridad y de apoyo al sector justicia.

Este estudio consta de una sección de antecedentes (capítulo I), en la que se describen los principales resultados de los estudios sobre el gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica. A continuación, en el capítulo II se propone una definición operativa sobre el gasto en defensa, seguridad y justicia a fin de aplicarla en la construcción de indicadores que permitan analizar dicho gasto en la subregión. Finalmente, se analizan los instrumentos tributarios para financiar los programas de seguridad y justicia que se implementaron en Colombia en 2002, así como los que se están impulsando en la subregión.





## I. Antecedentes

---

Existe poca experiencia reciente en la evaluación del gasto público en seguridad y justicia con una perspectiva subregional.<sup>1</sup> El principal estudio sobre el tema se realizó para el Consejo Nacional de Seguridad Pública (El Salvador),<sup>2</sup> que contiene una estimación de los costos de la violencia, incluidos los costos institucionales. Esta estimación fue utilizada en los estudios más completos que se han realizado recientemente sobre la violencia en Centroamérica: el Informe de Desarrollo Humano para América Central (IDHAC, 2009-2010) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el estudio Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo del Banco Mundial (2011).

Las estimaciones de estos costos se llevaron a cabo mediante los gastos presupuestados por entidad. Esto sugiere que en los mencionados estudios se registran las intenciones políticas de los gobiernos centroamericanos en cuanto a la atención de los crecientes problemas en las áreas de seguridad y justicia. A continuación se presentan los principales resultados de estos estudios, así como la información que contienen sobre el gasto público en los ramos de seguridad y justicia.

### A. Los costos económicos de la violencia en Centroamérica<sup>3</sup>

En el informe *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica* se establece que estudios realizados en la década de los noventa en los

---

<sup>1</sup> En algunos países, sobre todo en los que existió un proceso de pacificación tras un conflicto, hay estudios principalmente sobre el gasto de defensa.

<sup>2</sup> <<http://www.cnsps.gob.sv/>>.

<sup>3</sup> Véase Acevedo (2008).

Estados Unidos y en otros países desarrollados estimaron el costo del crimen en 5% del PIB. En 2001, Pfizer confirmó que la violencia y delincuencia le cuesta a los países industrializados 5% del PIB, y casi 14% a los países de bajos ingresos. Por su parte, en estudios financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para América Latina se concluyó que los costos sociales de la delincuencia (incluidos los bienes robados) equivalían a 14,2% del PIB en la subregión (Acevedo, 2008). La mitad de estos costos se refieren a “intangibles”, es decir, los efectos de la delincuencia sobre la inversión y la productividad.

En ese informe se incluye una estimación sobre los costos de la violencia en Centroamérica,<sup>4</sup> y se utiliza un enfoque contable que abarca todos los costos tangibles, directos e indirectos, de la violencia, así como los intangibles que los datos disponibles permitan. Los costos tangibles incluyen los de investigación, persecución y sentencia (gastos en policía, juzgados y prisiones), los gastos en seguridad privada, los costos de hurto y robo, los de seguros, y los de los servicios de salud.

Los resultados del estudio indican que para 2006, los costos económicos de la violencia en Centroamérica alcanzaron los 6.506 millones de dólares (equivalente a 7,7% del PIB subregional). En términos nominales, los mayores costos se ubicaron en Guatemala y El Salvador y los menores, en Costa Rica. Sin embargo, en términos relativos (como porcentaje del PIB), El Salvador, Nicaragua y Honduras presentan los mayores costos, mientras que Guatemala el menor.<sup>5</sup>

En el caso de la clasificación “Costos institucionales” (i.e., los costos legales, judiciales y policiales), en el informe se incluyen los presupuestos asignados en 2006 a las instituciones estatales responsables de implementar las políticas de prevención y combate de la delincuencia y la violencia en la subregión. En particular, se consideraron todas las partidas presupuestarias conexas a las políticas de prevención y combate a la violencia.

**CUADRO 1<sup>a</sup>**  
**COSTOS DE LA VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA, 2006**

Tipo de costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
<i>En millones de dólares</i>						
Pérdidas en salud	1 281,3	1 143,6	359,9	241,1	325,3	3 351,2
Costos institucionales	305,1	284,9	239,3	86,4	221,2	1 137,0
Seguridad pública	212,2	160,0	144,7	51,1	84,7	652,8
Justicia	92,9	124,9	94,6	35,3	136,5	484,2
Gasto privado en seguridad	459,4	328,8	176,0	124,0	150,3	1 238,5
Pérdidas materiales	245,1	252,7	110,0	77,5	93,9	779,2
Total	2 290,9	2 010,0	885,2	529,0	790,7	6 505,9
<i>En porcentajes del PIB</i>						
Pérdidas en salud	4,3	6,1	3,9	4,5	1,5	3,9
Costos institucionales	1,0	1,6	2,6	1,7	1,0	1,3
Seguridad pública	0,7	0,9	1,6	1,0	0,4	0,8
Justicia	0,3	0,7	1,0	0,7	0,6	0,6
Gasto privado en seguridad	1,6	1,8	1,9	2,3	0,7	1,5
Pérdidas materiales	0,8	1,4	1,2	1,5	0,4	0,9
Total	7,7	10,8	9,6	10,0	3,6	7,7

Fuente: Informe *Los Costos de la Violencia en Centroamérica 2006* (Acevedo, 2008).

<sup>a</sup> En el informe se indica que las cifras de este cuadro provienen de diversas fuentes.

<sup>4</sup> No incluye Panamá.

<sup>5</sup> En el informe se señala que, tomando en cuenta las dificultades de disponer información para realizar las estimaciones, la incluida fue la más completa y confiable posible. Aunque en el informe se muestra que el Observatorio Centroamericano sobre la Violencia (OCAVI) realiza esfuerzos para sistematizar la información, a la fecha no se han publicado los avances.

## B. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano<sup>6</sup>

El IDHAC 2009-2010 se enfocó en la definición conceptual de la inseguridad en la subregión, la realización de un diagnóstico de la situación inducida por la criminalidad, y la preparación de un manual de acciones para reducir los altos índices de violencia registrados. Específicamente, el informe contiene:

1) La conceptualización de seguridad ciudadana y su relación con el enfoque de desarrollo humano. Según el IDHAC, seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera de forma súbita y dolorosa la vida cotidiana de las víctimas.<sup>7</sup> Además, se propone un marco analítico que permita analizar el grado de incidencia del delito en distintas sociedades.

2) El diagnóstico, que consiste en describir y medir el grado de incidencia de la violencia, y de qué manera han evolucionado los índices de criminalidad violenta o predatoria en Centroamérica. Asimismo, se detallan las modalidades operativas más visibles del crimen, así como las causas de las altas tasas de criminalidad en la subregión y la situación de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana.

3) Con base en el diagnóstico, se presentan las prioridades y los lineamientos generales de una estrategia de seguridad ciudadana y justicia penal para el desarrollo humano en Centroamérica.

Derivado de la investigación y análisis de la situación, en el IDHAC 2009-2010 se presentan algunos hechos básicos y un conjunto de propuestas que pueden ayudar a resolver las inseguridades detectadas:

1) Centroamérica, en especial el “Triángulo Norte”, es la subregión más violenta del mundo. En casi todos los países, las tasas de homicidios muestran una tendencia alarmantemente creciente.

2) A la violencia contra las personas se suma la preocupación mayor por los delitos en contra de la propiedad.

3) El narcotráfico, el crimen organizado y las maras son los tres responsables principales de los delitos contra la vida, la integridad y el patrimonio.

4) Existe una variedad de delitos silenciados, y en particular se destacan la violencia contra las mujeres y la corrupción.

5) Las altas tasas de criminalidad en la subregión se deben a la superposición de desajustes en varios subsistemas sociales (familiar, laboral, económico, político, cultural e institucional), agravados por la globalización.

6) Los sistemas de justicia son inequitativos, descoordinados, con poca cobertura y con mala imagen ante la población.

7) Las reformas institucionales de las últimas dos décadas fueron débiles, lo que da lugar al peligro de no alcanzar soluciones integrales frente al problema de la inseguridad.

Las políticas públicas focalizadas en lograr la seguridad efectiva,<sup>8</sup> deben ser consistentes con el enfoque del desarrollo humano, en cuanto a generar la diversidad requerida de valores deseables: seguridad efectiva, libre y equitativa.

Sobre los costos del delito, en el IDHAC se incluyen los principales resultados del estudio *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica* (Acevedo, 2008). Además, en el Informe se consideran los gastos en seguridad y justicia de los países de Centroamérica para 2007.

<sup>6</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central* (IDHAC, 2009-2010).

<sup>7</sup> En el informe se indica que la seguridad ciudadana es una modalidad específica de la seguridad humana, definida como la protección universal contra el delito violento o predatorio.

<sup>8</sup> Reducir las tasas de criminalidad y el riesgo de ser víctima de un delito.

**CUADRO 2<sup>a</sup>**  
**GASTO PÚBLICO: SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2007**  
 (En porcentajes del PIB)

País	Seguridad	Justicia	Total
Costa Rica	0,5	1,2	1,7
El Salvador	1,2	1,1	2,3
Guatemala	1,2	0,9	2,1
Honduras	1,1	0,9	2,0
Nicaragua	1,1	1,1	2,2
Panamá	1,4	0,5	1,9

Fuente: PNUD, *Informe de Desarrollo Humano para América Central* (IDHAC, 2009-2010).

<sup>a</sup> Presupuesto de gastos por entidad (clasificación institucional).

Por otra parte, en el informe también se incluyen datos sobre el gasto presupuestado para las instituciones responsables de la seguridad y la justicia para 2007 y 2008. La fuente de los datos fueron los presupuestos aprobados para esos años en cada país.

**CUADRO 3**  
**GASTO PÚBLICO: SEGURIDAD Y JUSTICIA 2007-2008**  
 (En porcentajes del presupuesto total)

País	Seguridad		Justicia		Total (seguridad+justicia)	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Costa Rica	2,3	2,3	5,4	5,4	7,7	7,7
El Salvador	6,8	9,1	6,4	6,3	13,2	15,4
Guatemala	5,7	6,1	4,2	ND	9,9	ND
Honduras	4,6	4,1	3,7	3,5	8,3	7,6
Nicaragua	4,2	4,0	4,1	4,0	8,3	8,0
Panamá	3,3	3,2	1,2	1,1	4,5	4,3

Fuente: PNUD, *Informe de Desarrollo Humano para América Central* (IDHAC, 2009-2010).

## C. Crimen y violencia en Centroamérica: Un desafío para el desarrollo<sup>9</sup>

En el informe *Crimen y violencia en Centroamérica: Un desafío para el desarrollo*<sup>13</sup> se presenta un análisis detallado de las tres causas principales de la violencia en la subregión: el tráfico de drogas, la violencia juvenil y las maras, y la facilidad de obtener armas de fuego. Además, se examina la debilidad de las instituciones judiciales como un importante factor de riesgo ante la expansión del crimen y la violencia generalizadas. Las principales conclusiones de la investigación fueron:

1) El tráfico de drogas es un promotor importante de los índices de homicidios en Centroamérica, y el factor principal de los niveles de violencia en la subregión. Los flujos financieros relacionados son muy altos y el valor agregado del flujo de cocaína del corredor centroamericano se estima en 5% del PIB subregional.

<sup>9</sup> Banco Mundial (2011).

2) La violencia juvenil y las maras son una preocupación fundamental. Las maras contribuyen a la violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras, aunque hay evidencia que sugiere que son responsables sólo de alrededor de 15% de los homicidios en esos países. Además, existe escasa información sobre su rol en el comercio de narcóticos.

3) La disponibilidad de armas de fuego. En estudios independientes se indica que en 2007 existían aproximadamente 4,5 millones de armas cortas, la mayoría de ellas ilegales. Estas armas a menudo están presentes en los crímenes violentos en Guatemala y El Salvador.

4) La debilidad de las instituciones de justicia limita la eficacia en la solución y prevención del crimen y la violencia. La poca cantidad de denuncias es un problema, debido al bajo nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones del poder judicial. El obstáculo más importante en Centroamérica para elaborar políticas es la falta de estadísticas confiables.

En el informe se resalta la importancia de que los gobiernos de la subregión estén conscientes del alto costo potencial de la lucha contra la violencia, y que sea una prioridad en las agendas de desarrollo de todos los países centroamericanos. Sin embargo, se reconoce que la guerra contra las drogas ya derivó en niveles de extrema violencia, lo que dañó a las instituciones judiciales. Implementar soluciones supera la capacidad de los países y solamente se podrán realizar en un marco internacional que incluya a los principales países productores y consumidores de drogas.

Las medidas que el informe recomienda respecto del tráfico de drogas son:

1) Los altos niveles de corrupción relacionados con la droga en el sistema de justicia y la alta disponibilidad de recursos por parte de los traficantes sugiere que dedicar más recursos a los esfuerzos contra el narcotráfico podría no reducir la violencia en la subregión. Un esfuerzo subregional coordinado podría ser más exitoso.

2) Destinar recursos adicionales para enfrentar el uso doméstico de drogas mediante programas de salud pública, incluida una mayor inversión en campañas educativas, tratamientos para consumidores y prevención del uso de las drogas.

Con referencia a los costos de la violencia, en el estudio se presenta la información contenida en *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica* (Acevedo, 2008).



## **II. Definición del gasto en defensa, seguridad y justicia**

---

### **A. Experiencia internacional en la definición del gasto en defensa y seguridad**

En América Latina existe evidencia sobre diversas metodologías de clasificación de gastos en seguridad y defensa, que permiten realizar análisis temporales y transversales. Entre éstas se destacan la Metodología Estandarizada de la CEPAL y el cambio de paradigma en el registro de las cuentas fiscales de los gobiernos, contenido en el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* del FMI, en su versión de 2001. A continuación se hace una descripción general de las metodologías de clasificación y definición del gasto:

#### **1. Metodología estandarizada de la CEPAL (basada en el estudio del caso Argentina-Chile)**

En 2001 la CEPAL realizó el estudio *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa*, para el caso de Argentina y Chile, en el que se delinearon cuatro aspectos metodológicos importantes:

a) Evaluar el gasto público por finalidad y función, y no por entidad.

b) Para medir los gastos es necesario hacerlo en términos de flujos monetarios anuales y no de activos físicos y financieros acumulados en distintos períodos más prolongados.

c) Los cálculos deben realizarse utilizando el gasto por caja y no el devengado.



d) Utilizar metodologías que permitan comparar los datos ante mecanismos particulares de registro contable en los países.<sup>10</sup>

En el caso de los gastos en defensa, para formular la metodología estandarizada, la CEPAL planteó un mecanismo de aproximaciones sucesivas, orientadas a definir diferentes niveles del gasto en defensa de los países, en función de la ampliación de la cobertura de los conceptos. Es así como se propone que los gastos de defensa se calculen en tres agregados:

- a) G1: Básico; se incluyen los gastos en los ministerios del ramo.
- b) G2: Ampliado; se consideran los gastos previsionales de los ministerios.
- c) G3: Total; se suman los gastos en investigación y desarrollo en ministerios de ayuda militar.

En los resultados del estudio se evidenció la existencia de dificultades para construir, con la información contable disponible, la clasificación funcional del gasto. Para solventar esta situación, se analizó la discrepancia entre dicha clasificación y el gasto por institución. De esa cuenta, se realizaron los ajustes correspondientes a los gastos institucionales de ambos países y se obtuvo una aproximación del gasto funcional.<sup>11</sup>

## 2. Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI 2001

En el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas* del FMI, en su versión de 2001, se consideran tres tipos de clasificación del gasto público: económica, funcional y cruzada. La clasificación funcional consiste en una clasificación focalizada en los objetivos socioeconómicos, que persiguen las unidades del gobierno por medio de distintos tipos de erogaciones.

En la clasificación funcional se evidencian los gastos de los gobiernos en funciones que son de interés general y utilizados en aplicaciones analíticas. Las estadísticas presentadas en este esquema pueden servir para analizar la efectividad de los correspondientes programas del gobierno.<sup>12</sup> Asimismo, permite examinar las tendencias de los gastos del gobierno en funciones específicas de forma adecuada, ya que la estructura institucional gubernamental influye la clasificación presupuestaria usual (por entidad). Es así como los cambios organizacionales y los que pueden operarse en la responsabilidad institucional para realizar funciones específicas pueden afectar las series temporales. Además, la clasificación funcional hace posible comparar la programación y la ejecución del gasto público entre países, ya que elimina las diferencias organizacionales entre instituciones.

En el Manual de Estadísticas de 2001 se incluyen las funciones con sus respectivas desagregaciones, con lo que es factible comparar y analizar detalladamente (véase el anexo I). Además, el FMI considera la posibilidad de reportar el gasto público si cruza las clasificaciones económica y funcional.

Una de las principales innovaciones del Manual es la incorporación del uso de la base “devengado” para registrar las cuentas fiscales. Esto implica incorporar el universo de las transacciones no monetarias en el sistema de las estadísticas de las finanzas públicas y transparentar los compromisos de gasto del gobierno.

## 3. Las particularidades de los gastos de defensa

Los aspectos políticos y de transparencia relacionados con los gastos de los gobiernos en defensa, inciden en el interés de diversos organismos internacionales en focalizar las particularidades de los registros de los gastos de defensa. En su *Anuario de las Estadísticas de las Finanzas Públicas, 2001*, el

<sup>10</sup> La comparabilidad se fortalece mediante mecanismos de transparencia y confianza entre los países.

<sup>11</sup> El estudio para Argentina y Chile se realizó utilizando datos con base “caja” y no “devengado”, lo que representa una diferencia significativa con la situación prevaleciente en Centroamérica,

<sup>12</sup> La clasificación funcional, aunada a un esquema de presupuesto por resultados (indicadores de ejecución), puede utilizarse para evaluar la efectividad social y económica del gasto público.

FMI reporta los gastos de defensa de los gobiernos.<sup>13</sup> Además del FMI, las principales entidades que dan seguimiento a estos gastos son:

1) Las Naciones Unidas. En diciembre de 1980, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución sobre “Reducción de los presupuestos militares”, que incluye el establecimiento del sistema estandarizado de la ONU para presentar informes internacionales sobre los gastos militares. En el instrumento de presentación se incluyen los costos por concepto de personal, operaciones y mantenimiento, adquisiciones y construcción, e investigación y desarrollo. Estos datos se detallan por grupo de fuerzas.

Al aprobar dicha resolución, el objetivo de contar con esta información era dar seguimiento a los procesos de desarme de los ejércitos regulares. Actualmente, el objetivo de este seguimiento es robustecer la transparencia.

2) El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIEE). El IIEE publica anualmente su informe *The Military Balance*, en el que se incluye información sobre gastos militares y el presupuesto militar de cada país (incluso 28 países de América Latina y el Caribe). Esta entidad utiliza la definición de la OTAN para el concepto “gastos militares”.<sup>14</sup>

El IIEE calcula los gastos militares de países que se consideran poco transparentes en el manejo de la información y, en caso de existir, expone las discrepancias con los datos oficiales reportados.

3) Otras entidades. El Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), y la Dirección de Verificación y Cumplimiento del Departamento de Estado de los Estados Unidos, publican información sobre el gasto militar de los países.

## **B. Propuesta de definición del gasto en defensa, seguridad y justicia para el caso de Centroamérica**

Desde una perspectiva teórica, la clasificación del gasto público por finalidad y función es la adecuada para evaluar las tendencias y efectividad de las políticas oficiales. En el *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001* del FMI se considera el reporte de los gastos de los gobiernos al clasificarlos de forma económica y funcional. En la clasificación económica se describe el tipo de gasto en que el gobierno incurre para proveer servicios públicos y redistribuir el ingreso, mientras que en la funcional se ofrece información sobre el propósito que motivó el gasto.

A la fecha, ningún país de Centroamérica ha adoptado plenamente el Manual de Estadísticas 2001 del FMI, debido a la cantidad y profundidad de los cambios que habría que implementar en las contabilidades y otros sistemas de control estatales.

Por otra parte, la Metodología de la CEPAL consiste en mecanismos viables de comparación entre los países, utilizando el gasto por finalidad y función y considerando agregados de gasto en función de distintos niveles de cobertura. De esa cuenta, un primer agregado incluye el gasto por entidad. Ampliarse hacia otras cuentas a fin de aproximar el gasto funcional genera agregados cada vez más extensos de gasto público.

Tomando en cuenta que en Centroamérica poder adoptar el Manual 2001 del FMI es un proyecto con resultados en el mediano plazo, el proceso por aproximaciones sucesivas a la clasificación funcional del gasto propuesto por la CEPAL resulta un mecanismo adecuado para realizar un análisis transversal, así como para evaluar políticas en el corto plazo. Sin embargo, los importantes avances que en materia

<sup>13</sup> Sin embargo, el reporte es generalmente agregado y corresponde al gasto funcional únicamente para países que han adoptado el Manual 2001. Para el resto, se reporta gasto por entidad o estimaciones del gasto funcional.

<sup>14</sup> La OTAN considera gastos militares como “desembolsos monetarios del gobierno central o federal para financiar el conato de las fuerzas armadas nacionales”. Las fuerzas armadas incluyen las fuerzas estratégicas, terrestres, navales, aéreas, de mando, administrativas y de apoyo. También considera a las unidades de policía, servicios de aduanas y guardia fronteriza, siempre que hayan recibido entrenamiento militar, utilicen equipo militar y que, en caso de conflictos armados, dependan de autoridades militares.

de administración financiera se evidencian en la subregión permiten mejorar en algunos aspectos la metodología propuesta por la CEPAL; tal es el caso del uso de base “devengado” en el registro del gasto, en lugar de la base “caja” propuesta por la CEPAL para Argentina y Chile.

En consecuencia, una versión teórica de la definición operativa del gasto público en defensa, seguridad y justicia consistiría en utilizar la clasificación del gasto según el Manual 2001 del FMI. Esta versión se constituiría en un objetivo de mediano plazo de coordinación entre los Ministerios de Finanzas o Hacienda de la subregión para la evaluación conjunta de políticas.

## 1. Versión teórica

a) El gasto en las funciones: *Defensa y Orden Público y Seguridad*, según el Manual de Estadísticas del FMI (versión 2001) (véase el anexo I).

b) Los gastos se deben medir:

- Como flujos monetarios anuales.
- Como base “devengado”.

c) La cobertura es en el sentido ampliado (G3) de la metodología estandarizada de CEPAL.<sup>15</sup>

Sin embargo, a la fecha todos los países de la subregión continúan utilizando el Manual 2001 del FMI en su versión 1986, aunque algunos ya han empezado a mostrar avances parciales en la implementación del Manual 2001. De esta cuenta, se han materializado los esfuerzos por contar con informes de gasto por finalidad y función. Como estos informes se construyen a partir de la clasificación programática del gasto público, se tienen disponibles buenas aproximaciones del gasto funcional para la mayoría de países de la subregión. Debido a la particularidad en el registro y la publicación del gasto de cada país, y de la variabilidad en las aperturas contables, es necesario flexibilizar de manera temporal<sup>16</sup> algunas de las características de la definición del gasto en defensa, seguridad y justicia, en su versión teórica (véase el anexo I). De esa cuenta, se debe considerar una versión operativa y de corto plazo para definir el gasto de mérito, que sea consistente con la situación de las estadísticas fiscales vigente en Centroamérica y la más adecuada para evaluar políticas en función de la información disponible.

## 2. Versión operativa

a) El gasto en las funciones: *Defensa y Orden Público y Seguridad*, según el Manual 2001 del FMI, o la estimación de dicho gasto funcional a partir de la presentación programática de la ejecución presupuestaria.

b) Los gastos se deben medir:

- Como flujos monetarios anuales.
- Como base “devengado”.

c) La cobertura es en el sentido ampliado (G3) de la metodología estandarizada de la CEPAL o con la máxima cobertura disponible en la contabilidad oficial.

La diferencia entre las versiones teórica y operativa que se propone consiste en que, ante la ausencia de reportes del gasto funcional, éste se estime con base en la clasificación programática de los presupuestos.

<sup>15</sup> Se incluye el gasto en ayuda militar para Guatemala, El Congo y Haití.

<sup>16</sup> Véase la recomendación en el capítulo V.

### **III. Evolución del gasto en defensa, seguridad y justicia en Centroamérica<sup>17</sup>**

---

#### **A. Evolución del gasto**

Al aplicar la metodología de la versión operativa descrita en el capítulo anterior, la información disponible para el período 2007-2010 indica que el gasto público en defensa, seguridad y justicia de Centroamérica, en su conjunto, creció de manera leve pero sostenida, tanto en términos nominales como en porcentajes del PIB. Esta expansión se verifica principalmente en el gasto en policía y en los componentes de la función de justicia: tribunales y presidios. Por su parte, el gasto en defensa, aun cuando también registra un crecimiento sostenido en términos nominales, es insuficiente para marcar una tendencia creciente como porcentaje del PIB.

El nivel del gasto en las funciones de defensa, seguridad y justicia en la subregión depende de la disponibilidad de los ingresos corrientes de la subregión. Esta situación se evidencia en la caída registrada en estos gastos como porcentaje del gasto total en 2009, como efecto del choque externo que afectó a los ingresos tributarios desde el último trimestre de 2008. La recuperación económica alcanzada en 2010, aunada a la implementación de medidas de política fiscal en la mayoría de países, permitió revertir la caída del gasto en defensa, seguridad y justicia como porcentaje del gasto total, aunque sin lograr el nivel de 2008.

---

<sup>17</sup> Las referencias al gasto social que se presentan en este capítulo corresponden a publicaciones oficiales en los casos de los países que lo calculan con base en la clasificación funcional del gasto, según el FMI. Para el resto de los países, son estimaciones propias con base en información de la ejecución programática y por entidad de los países. Otras consideraciones sobre aspectos metodológicos se incluyen en el anexo II.

Las cifras a continuación corresponden a la ejecución de gastos en defensa, seguridad y justicia, de los países de Centroamérica, según las publicaciones de los gobiernos y estimaciones propias con base en información oficial.<sup>18</sup>

**CUADRO 4**  
**CENTROAMÉRICA: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2007-2010**

Concepto	2007	2008	2009	2010
<i>En millones de dólares</i>				
Defensa	358,6	391,7	423,6	456,9
Seguridad	1 008,0	1 263,6	1 296,7	1 570,5
Policía	905,3	1 080,5	1 165,1	1 385,2
Otros	102,7	183,1	131,6	185,3
Justicia	1 039,0	1 222,0	1 272,7	1 462,8
Tribunales	921,3	1 077,8	1 116,8	1 229,9
Presidios	117,7	144,2	156,0	233,0
Total	2 405,5	2 877,4	2 993,1	3 490,2
<i>En porcentajes del PIB</i>				
Defensa	0,0	0,29	0,32	0,31
Seguridad	0,85	0,94	0,98	1,07
Policía	0,76	0,80	0,88	0,94
Otros	0,09	0,14	0,10	0,13
Justicia	0,88	0,91	0,96	0,99
Tribunales	0,78	0,80	0,84	0,84
Presidios	0,10	0,11	0,12	0,16
Total	2,03	2,14	2,25	2,37
<i>En porcentajes del gasto total</i>				
Defensa	1,47	1,41	1,37	1,34
Seguridad	4,14	4,55	4,19	4,61
Policía	3,72	3,89	3,77	4,07
Otros	0,42	0,66	0,43	0,54
Justicia	4,27	4,40	4,11	4,30
Tribunales	3,79	3,88	3,61	3,61
Presidios	0,48	0,52	0,50	0,68
Total	9,9	10,4	9,7	10,3
<i>En porcentajes del gasto social</i>				
Defensa	2,99	2,78	2,70	2,52
Seguridad	8,40	8,97	8,27	8,66
Policía	7,54	7,67	7,43	7,63
Otros	0,86	1,30	0,84	1,02
Justicia	8,66	8,67	8,11	8,06
Tribunales	7,68	7,65	7,12	6,78
Presidios	0,98	1,02	0,99	1,28
Total	20,04	20,42	19,08	19,24

Fuente: ICEFI, con base en datos de los Ministerios de Hacienda o Finanzas y de la Contraloría de la República de Panamá.

<sup>18</sup> Esta información difiere de la contenida en los cuadros 1, 2 y 3 por razones metodológicas. En efecto, dichos cuadros corresponden a datos de los presupuestos por entidad, y la del cuadro 4, a la ejecución de los gastos por finalidad y función.

En el período considerado, en algunos casos la situación de las finanzas públicas determinó el nivel del gasto público de los países centroamericanos en defensa, seguridad y justicia, y en uno de los países lo hicieron las decisiones de política que se tradujeron en un incremento del déficit fiscal. En efecto, Guatemala y Nicaragua muestran una caída del gasto en defensa, seguridad y justicia como porcentaje del PIB, mientras que en El Salvador y Honduras crece inicialmente y luego se mantiene estable. En 2009, en Panamá se registró una leve reducción de este indicador, pero en 2010 se evidencia un aumento significativo de 0,5 puntos porcentuales del PIB. Cabe destacar el aumento sostenido que muestra Costa Rica desde 2008.

**CUADRO 5**  
**CENTROAMÉRICA: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010**  
(En porcentajes del PIB)

País	2006	2007	2008	2009	2010
Costa Rica	1,6	1,5	1,6	1,9	2,3
El Salvador	2,7	2,8	3,1	3,3	3,3
Guatemala	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7
Honduras	n.d.	2,4	2,6	2,8	2,8
Nicaragua	2,9	3,0	2,9	3,2	2,8
Panamá	1,7	1,8	2,0	1,9	2,4

Fuente: ICEFI, con base en datos de los Ministerios de Hacienda o Finanzas y de la Contraloría de la República de Panamá.

La caída de ingresos fiscales sin precedentes en la subregión, derivada del impacto de la crisis económica y financiera internacional en las importaciones de los países, afectó la disponibilidad de recursos para cubrir diversos programas del gasto público. Esta restricción inducida por los menores ingresos se refleja en el comportamiento de los gastos en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.<sup>19</sup> La recuperación del comercio exterior, del crecimiento económico y el aumento de la recaudación debido a ciertas reformas tributarias implementadas, permitieron que en 2010 se registraran mejores disposiciones financieras de los gobiernos. Es así como en Panamá se evidencia una política de apoyo financiero de 0,4% del PIB a los cuerpos de seguridad interna (policía), mientras que el gasto de Costa Rica muestra la decisión de política de fortalecer el gasto en estas funciones, independientemente del efecto que tuviera en otros programas de gasto y en incremento del déficit fiscal.

En el cuadro 6 se evidencia que, aunque en algunos países el gasto en defensa, seguridad y justicia se mantuvo constante como porcentaje del PIB en 2009 y 2010,<sup>20</sup> el crecimiento real interanual de la ejecución de dicho gasto ha caído de manera abrupta en algunos casos.

La política de ampliación del gasto en seguridad y justicia implementada por el gobierno de Costa Rica se focaliza en apoyar la seguridad interna al elevar el gasto en la policía, y en mejorar de forma sustantiva el gasto en tribunales de justicia. En este país el gasto en justicia prácticamente duplica al de seguridad. Además, las tendencias del gasto público en estas funciones se aproximan a 10% del gasto total y a 20% del social, y son consistentes con el comportamiento del gasto en defensa, seguridad y justicia de la subregión.

<sup>19</sup> El impacto en los ingresos se registró en temporalidades diferentes en algunos de los países.

<sup>20</sup> La reducción del gasto en funciones específicas le corresponde, debido a la coyuntura, a una disminución del crecimiento del PIB, lo que puede resultar en el estancamiento e incluso aumento de la relación gasto-PIB.

**CUADRO 6**  
**CENTROAMÉRICA: GASTO EN DEFENSA,**  
**SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010**  
*(Crecimientos interanuales del gasto en términos reales)*

Pais	2007	2008	2009	2010	Crecimiento promedio acumulado
Costa Rica	1,5	9,2	18,6	24,6	13,1
El Salvador	6,0	12,3	4,4	0,2	5,6
Guatemala	8,8	4,2	-1,7	-2,4	2,1
Honduras	n.d.	10,2	7,2	2,5	6,6
Nicaragua	6,7	-1,0	8,1	-7,9	1,3
Panamá	22,0	22,3	-29,8	38,6	9,8

Fuente: ICEFI, con base en datos de los Ministerios de Hacienda o Finanzas.

**CUADRO 7**  
**COSTA RICA: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010**

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
<i>En porcentajes del PIB</i>					
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8
Policía	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7
Otros	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Justicia	1,1	1,0	1,1	1,3	1,5
Tribunales	0,9	0,8	0,9	1,1	1,2
Presidios	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Total	1,6	1,5	1,6	1,9	2,3
<i>En porcentajes del gasto total</i>					
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad	2,1	2,6	2,5	2,8	3,3
Policía	1,9	2,4	2,3	2,5	3,0
Otros	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Justicia	4,8	4,9	5,2	5,8	6,0
Tribunales	4,0	4,0	4,3	4,8	4,9
Presidios	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1
Total	7,0	7,5	7,7	8,6	9,2
<i>En porcentajes del gasto social</i>					
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad	6,3	6,5	5,8	6,1	6,9
Policía	5,8	6,0	5,3	5,5	6,2
Otros	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6
Justicia	14,3	12,3	12,1	12,5	12,6
Tribunales	11,9	10,1	9,9	10,4	10,3
Presidios	2,4	2,2	2,2	2,1	2,2
Total	20,6	18,8	17,9	18,5	19,4

Fuente: ICEFI, con base en datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central.

Por su parte, en El Salvador el gasto público se equilibra en cerca de 0,7% del PIB en defensa, mientras que los gastos en seguridad y justicia se sitúan cerca de 2,6%% del PIB, con cierta tendencia al alza, especialmente en el caso del gasto para la policía. Esta estructura del gasto y el equilibrio entre seguridad y justicia tienden a mantenerse cuando se analizan como porcentaje del gasto total y respecto del gasto social. En 2009 y 2010 se verifica un incremento importante en el gasto —como porcentaje del PIB—, ejecutado por la Policía Nacional Civil.

**CUADRO 8**  
**EL SALVADOR: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010**

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
<i>En porcentajes del PIB</i>					
Defensa	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Seguridad	0,9	1,0	1,3	1,3	1,3
Policía	0,9	0,8	0,9	1,2	1,3
Otros	0,0	0,1	0,4	0,2	0,0
Justicia	1,2	1,2	1,2	1,4	1,3
Tribunales	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1
Presidios	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Total	2,7	2,8	3,1	3,3	3,3
<i>En porcentajes del gasto total</i>					
Defensa	3,1	3,7	3,4	2,8	3,7
Seguridad	4,7	6,1	8,0	5,9	7,2
Policía	4,5	5,2	5,4	5,3	7,0
Otros	0,2	0,9	2,5	0,7	0,3
Justicia	6,2	7,6	7,4	6,1	7,0
Tribunales	5,6	6,9	6,7	5,3	6,0
Presidios	0,7	0,8	0,7	0,7	1,0
Total	14,0	17,4	18,9	14,8	17,9
<i>En porcentajes del gasto social</i>					
Defensa	6,0	6,1	5,7	5,4	5,9
Seguridad	9,0	10,1	13,1	11,6	11,6
Policía	8,7	8,6	8,9	10,2	11,2
Otros	0,3	1,5	4,1	1,3	0,4
Justicia	11,9	12,6	12,2	11,8	11,2
Tribunales	10,7	11,3	11,1	10,4	9,6
Presidios	1,3	1,2	1,2	1,4	1,6
Total	26,9	28,8	30,9	28,8	28,7

Fuente: ICEFI, con base en datos del Ministerio de Hacienda.

Las dificultades existentes en Guatemala para aumentar la carga tributaria y disponer de recursos externos por la vía de préstamos incide en bajas disponibilidades de recursos para llevar a cabo los programas de gasto público. Como consecuencia, los indicadores de gasto en defensa, seguridad y justicia, como porcentaje del PIB, del gasto total y del gasto social, se han deteriorado. En particular, en



2010, los gastos en policía y tribunales han caído significativamente como porcentajes del gasto total y del gasto social.

**CUADRO 9**  
**GUATEMALA: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010**

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
<i>En porcentajes del PIB</i>					
Defensa	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Seguridad	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7
Policía	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6
Otros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Justicia	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7
Tribunales	0,6	0,7	0,7	0,6	0,6
Presidios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7
<i>En porcentajes del gasto total</i>					
Defensa	2,3	2,2	2,1	2,0	1,9
Seguridad	4,2	4,7	4,7	5,1	4,7
Policía	4,0	4,4	4,5	4,9	4,0
Otros	0,3	0,3	0,2	0,2	0,7
Justicia	4,4	4,9	5,6	4,6	4,3
Tribunales	4,0	4,4	5,2	4,2	3,9
Presidios	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Total	11,0	11,7	12,4	11,8	11,0
<i>En porcentajes del gasto social</i>					
Defensa	4,6	4,6	4,4	3,7	3,6
Seguridad	8,7	9,8	9,7	9,4	8,8
Policía	8,1	9,2	9,3	9,1	7,5
Otros	0,5	0,6	0,4	0,3	1,4
Justicia	9,1	10,2	11,5	8,6	8,2
Tribunales	8,2	9,3	10,7	7,7	7,3
Presidios	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9
Total	22,3	24,6	25,6	21,7	20,6

Fuente: ICEFI, con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

La adopción de políticas expansivas de gasto público con deficiencia de financiamiento corriente, el impacto de la crisis económica internacional y la crisis política derivada del relevo presidencial en 2009 afectaron la situación fiscal de Honduras. Esta situación provocó que el déficit fiscal del gobierno central ascendiera a 6,2% del PIB ese año. Las reformas tributarias aprobadas y la mejora del comercio exterior han permitido mejorar esta posición fiscal. Esta situación ha incidido en que el gasto público hondureño en las funciones de seguridad y justicia —y especialmente defensa— aumentara de 2007 a 2009 como proporción del PIB y permanezca constante en 2009 y 2010, en niveles inferiores a los registrados en el resto de la subregión. Sin embargo, en relación con el PIB, en Honduras el gasto en defensa es el mayor de la subregión.

**CUADRO 10**  
**HONDURAS: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010**

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
<i>En porcentajes del PIB</i>					
Defensa	n.d.	0,7	0,7	0,9	0,9
Seguridad	n.d.	1,1	1,2	1,2	1,2
Policía	-	1,0	1,0	1,1	1,1
Otros	-	0,1	0,2	0,1	0,1
Justicia	n.d.	0,7	0,7	0,8	0,8
Tribunales	-	0,7	0,7	0,8	0,8
Presidios	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	n.d.	2,4	2,6	2,8	2,8
<i>En porcentajes del gasto total</i>					
Defensa	n.d.	3,0	3,1	3,9	3,9
Seguridad	n.d.	5,2	5,2	5,2	5,2
Policía	-	4,7	4,3	5,0	4,9
Otros	-	0,5	0,8	0,3	0,3
Justicia	n.d.	3,2	3,1	3,4	3,4
Tribunales	-	3,2	3,1	3,4	3,4
Presidios	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	n.d.	11,4	11,4	12,6	12,5
<i>En porcentajes del gasto social</i>					
Defensa	n.d.	6,2	6,7	7,7	7,4
Seguridad	n.d.	10,6	11,1	10,3	9,8
Policía	-	9,6	9,3	9,8	9,2
Otros	-	0,9	1,8	0,5	0,6
Justicia	n.d.	6,5	6,7	6,8	6,4
Tribunales	-	6,5	6,7	6,8	6,4
Presidios	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	n.d.	23,3	24,4	24,8	23,6

Fuente: ICEFI, con base en datos de la Secretaría de Finanzas.

Entre 2006 y 2010, las finanzas públicas de Nicaragua fueron estables, a pesar del impacto de la crisis económica internacional que en 2009 provocó que el déficit fiscal alcanzara 2,1% del PIB. Sin embargo, la menor incidencia del crimen organizado y de las pandillas juveniles, y los pocos recursos disponibles para aumentar el gasto en los programas de defensa, seguridad y justicia, inciden en el nivel constante de los indicadores del gasto en los mencionados programas, como porcentaje del PIB y del gasto total, con una leve tendencia al deterioro en 2010, principalmente en el gasto ejecutado por los Tribunales de Justicia.

**CUADRO 11**  
**NICARAGUA: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010**

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
<i>En porcentajes del PIB</i>					
Defensa	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Seguridad	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Policía	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9
Otros	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Justicia	1,2	1,2	1,1	1,4	1,1
Tribunales	1,1	1,1	1,0	1,3	0,9
Presidios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	2,9	3,0	2,9	3,2	2,8
<i>En porcentajes del gasto total</i>					
Defensa	2,7	2,6	2,9	2,8	2,6
Seguridad	3,9	4,3	4,7	4,5	4,1
Policía	3,1	3,6	4,1	3,7	3,4
Otros	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7
Justicia	4,5	4,6	5,0	6,1	4,1
Tribunales	4,1	4,2	4,5	5,6	3,7
Presidios	0,4	0,4	0,6	0,5	0,4
Total	11,1	11,5	12,6	13,4	10,9
<i>En porcentajes del gasto social</i>					
Defensa	6,4	6,0	5,4	5,1	5,7
Seguridad	9,3	9,7	8,7	8,1	8,9
Policía	7,5	8,2	7,6	6,8	7,5
Otros	1,9	1,5	1,1	1,3	1,4
Justicia	10,7	10,6	9,4	11,0	8,9
Tribunales	9,7	9,6	8,3	10,1	8,0
Presidios	1,0	1,0	1,1	0,9	0,9
Total	26,4	26,3	23,5	24,3	23,5

Fuente: ICEFI, con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las finanzas públicas panameñas dependen significativamente de los ingresos provenientes del peaje del Canal de Panamá. La contracción del comercio exterior durante la crisis derivó en que el resultado de las operaciones del gobierno central pasara de un superávit sostenido a un leve déficit equivalente a 1,5% del PIB. La recuperación del comercio y el efecto positivo de las reformas a los principales impuestos permitieron que Panamá implementara una política expansiva en el gasto en inversión. Asimismo, en 2010 la disponibilidad de recursos incidió en que se aplicara una política de apoyo financiero significativo a nuevos proyectos de fortalecimiento de los organismos de seguridad interna, lo que ha influido en las tendencias del gasto subregional en estos rubros. Por su parte, los gastos en justicia permanecieron virtualmente constantes, mientras que en defensa son prácticamente inexistentes.

**CUADRO 12**  
**PANAMÁ: GASTO EN DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA, 2006-2010**

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010
<i>En porcentajes del PIB</i>					
Defensa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguridad	1,0	1,2	1,4	1,3	1,7
Policía	1,0	1,0	1,3	1,0	1,4
Otros	0,0	0,1	0,1	0,2	0,3
Justicia	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Tribunales	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Presidios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Total	1,7	1,8	2,0	1,9	2,4
<i>En porcentajes del gasto total</i>					
Defensa	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Seguridad	3,2	3,6	4,2	3,3	4,6
Policía	3,2	3,2	3,8	2,7	3,8
Otros	0,0	0,4	0,4	0,6	0,8
Justicia	1,9	2,0	1,8	1,5	1,9
Tribunales	1,7	1,7	1,5	1,3	1,3
Presidios	0,2	0,3	0,4	0,3	0,6
Total	5,2	5,6	6,1	4,9	6,7
<i>En porcentajes del gasto social</i>					
Defensa	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguridad	6,1	6,5	7,6	6,5	8,2
Policía	6,1	5,8	6,9	5,4	6,7
Otros	0,0	0,7	0,7	1,1	1,5
Justicia	3,6	3,6	3,3	3,0	3,4
Tribunales	3,2	3,1	2,7	2,5	2,3
Presidios	0,4	0,5	0,7	0,5	1,1
Total	9,9	10,3	11,1	9,6	11,8

Fuente: ICEFI, con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas, y de la Contraloría de la República.

Las comparaciones transversales del gasto público en defensa, seguridad y justicia, para el período 2006-2010, se presentan en el anexo III.

## **B. Mecanismos presupuestarios de evaluación de la eficacia del gasto público en seguridad y justicia**

Hasta junio de 2011, los presupuestos de ingresos y gastos de los gobiernos de Centroamérica no contienen mecanismos que identifiquen resultados u otros indicadores que permitan evaluar la eficacia del gasto público en seguridad y justicia. La única disposición presupuestaria que se refiere específicamente al presupuesto de las entidades de seguridad estuvo contenida en la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala de 2009, que ya no está vigente. Dicha Ley instruyó “...que el presupuesto asignado en cualquier ministerio que implique cuerpo de seguridad o seguridad ciudadana, no podrá ser objeto de disminución, transferencia o utilización para otro renglón que el previsto en el presente Decreto”.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Decreto del Congreso de la República de Guatemala No. 72-2008, Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para 2009 (<http://www.minfin.gob.gt/archivos/presu2009/inicio.htm>).

## **IV. Instrumentos de tributación destinados a atender necesidades en materia de defensa, seguridad y justicia**

---

En América Latina hay poca evidencia sobre el uso de instrumentos tributarios para el financiamiento directo de programas de defensa, seguridad y justicia. El caso del Impuesto de Seguridad Democrática, aplicado una sola vez en Colombia en 2002, fue exitoso en cuanto a generar recursos superiores a 400 millones de dólares en 2002 y 2003. Sin embargo, aunque el gobierno dio continuidad al impuesto, en la ley no se definía el destino de los recursos en la ley.

A continuación se detalla la estructura técnica del Impuesto de Seguridad Democrática, y se hace una relación histórica de los gravámenes que permitieron ampliar su vigencia. Además, se actualiza la información sobre los proyectos de disposiciones tributarias de algunos gobiernos de Centroamérica para financiar los programas de gasto público orientados a fortalecer las instancias de seguridad y justicia.

### **A. Colombia**

#### **1. Impuesto de Seguridad Democrática<sup>22</sup>**

En las últimas décadas la agudización del enfrentamiento armado interno y el surgimiento y consolidación del narcotráfico, como amenaza a la

---

<sup>22</sup> La ley 1837 del 11 de agosto de 2002 se reglamentó mediante el Decreto 1949 de 2002 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

estabilidad, marcaron el contexto colombiano. En este escenario, las acciones de las fuerzas militares se han enfocado hacia la seguridad interna. En ese sentido, la política de seguridad y defensa de seguridad democrática surgió como respuesta al crecimiento de los grupos armados ilegales: organizaciones guerrilleras y agrupaciones paramilitares. Esta política respondió al mandato que recibió el presidente Álvaro Uribe de iniciar una ofensiva contra los grupos armados tras las negociaciones fallidas entre el gobierno del presidente Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Vargas y García, 2008).

Esta política de seguridad democrática requirió de un esfuerzo importante para financiar los programas implementados de defensa, seguridad y justicia. El presupuesto de seguridad y defensa pasó de 2,9% del PIB en 2000 a 3,3% del PIB en 2003, y aumentó hasta un máximo de 4,6% del PIB en 2008.<sup>23</sup> Por su parte, el gasto en justicia pasó de 0,98% del PIB en 2002 a un máximo de 1,2% en 2007 (Vargas y García, 2008).

Derivado del incremento de los actos de violencia acaecidos con la toma de posesión del presidente Uribe, el gobierno declaró el Estado de calamidad interior.<sup>24</sup> En este marco legal, se tomó la decisión de fortalecer el financiamiento del presupuesto de los programas de defensa al implementar el Impuesto de Seguridad Democrática.<sup>25</sup> Este tributo se realizó sobre la plataforma de un impuesto sobre el patrimonio vigente desde 1935, que funcionaba como un gravamen de soporte al ISR.

#### a) Aspectos técnicos del impuesto

i) Destino de los recursos: Atender los gastos del Presupuesto General de la Nación, necesarios para preservar la Seguridad Democrática. **¿Quién paga el impuesto?** Los declarantes del ISR.<sup>26</sup> En el caso de las personas naturales, están obligadas si al 31 de diciembre de 2001 se cumple alguna de las siguientes condiciones:

- No es asalariada ni trabajador independiente con ingresos superiores al equivalente<sup>27</sup> de 8.137 dólares.
- Es trabajador independiente con ingresos superiores a 21.712 dólares.
- Es asalariado y sus ingresos superaron los 32.549 dólares.
- Tenía patrimonio bruto superior al equivalente a 62.695 dólares.

ii) Base: Patrimonio líquido<sup>28</sup> al 31 de agosto de 2002 (en ningún caso menor al patrimonio al 31 de diciembre de 2001).

iii) Tarifa: 1,2%

<sup>23</sup> Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Bogotá (2009).

<sup>24</sup> El Artículo 213 de la Constitución Política de Colombia dice: “En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”.

<sup>25</sup> Específicamente, se financió el cierre de la brecha presupuestaria de la Fuerza Pública y el denominado “Plan de Choque” (aumento de “pie de fuerza”, brigadas móviles, batallones de alta montaña y agrupaciones de fuerza urbanas).

<sup>26</sup> En el momento de implementar el Impuesto de Seguridad Democrática, en Colombia existían 420.000 contribuyentes del ISR (120.000 empresas y 300.000 personas naturales).

<sup>27</sup> En la ley se disponen montos en pesos colombianos. Para su conversión se utilizó la tasa de cambio de 2.703,55 pesos por dólar (al 31 de agosto de 2002).

<sup>28</sup> En el Artículo 282 del Estatuto Tributario Nacional (Colombia) se define el *patrimonio líquido gravable*, como el patrimonio bruto del contribuyente, en el último día del año o período gravable, menos el monto de las deudas a cargo del mismo, vigentes en esa fecha.

iv) Administración del Impuesto: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

v) Características:

- El impuesto se aplicó una sola vez y se pagó en cuatro cuotas: dos entre septiembre y noviembre de 2002 y las dos restantes entre febrero y junio de 2003
- Las sociedades en liquidación no están afectadas.
- La DIAN envía a los contribuyentes el formulario respectivo. Se paga en los bancos del sistema.

vi) Exenciones: Las fundaciones y corporaciones sin ánimo de lucro, los departamentos, municipios y resguardos indígenas, los sindicatos y las asociaciones de padres de familia.

vii) Deducciones: El valor patrimonial neto de las acciones o aportes en sociedades nacionales. Para personas naturales: aportes obligatorios a los fondos de pensiones.

viii) No deducibilidad: El monto liquidado de este impuesto no es deducible ni acreditable al ISR.

### **b) Rendimiento**

Según cifras de la DIAN, gracias al impuesto se recaudó el equivalente a 862 millones de dólares en un año completo de vigencia (la mitad se recaudó en 2002 y el resto en 2003).

## **2. Impuesto al Patrimonio: financiamiento del presupuesto**

### **a) 2004–2006**

Al finalizar la vigencia del Impuesto de Seguridad Democrática, el congreso colombiano aprobó la propuesta del gobierno para crear<sup>29</sup> el Impuesto al Patrimonio, con características similares al anterior.<sup>30</sup> Sin embargo, en la ley de este nuevo tributo se considera una tarifa sustancialmente menor (0,3%), exenciones adicionales para las personas naturales, y no define un destino específico de los recursos.<sup>31</sup>

### **b) Reforma y caducidad de la vigencia 2007–2010**

En la ley 1111 de 2006 se creó el Impuesto al Patrimonio con vigencia de 2007 a 2010. Aunque en esta ley se incrementó la tarifa del impuesto a 1,2%, no se incluyeron destinos específicos para los recursos captados.

### **c) El Impuesto al Patrimonio de 2011-2014**

En la ley 1370 de 2009 y en el decreto 4825 de 2010<sup>32</sup> se crea de nuevo el Impuesto al Patrimonio para 2011. En esta nueva versión del tributo se dispone la aplicación de tasas marginales de 1%, 1,4%, 2,4% y 4,8%, sobre dos tramos de patrimonio líquido (a la obligación tributaria correspondiente a las dos últimas tasas se adiciona una sobretasa de 25%). La obligación que se calcule para 2011 deberá pagarse en dos cuotas anuales e iguales, desde ese año hasta 2014.

Los recursos generados por este tributo se destinarán a mitigar los efectos de la ola invernal.

## **B. El Salvador**

El 19 de mayo de 2011, el gobierno salvadoreño presentó los lineamientos generales de un impuesto para financiar un presupuesto extraordinario de seguridad, a miembros de una comisión

<sup>29</sup> El mecanismo de creación del Impuesto al Patrimonio amplió de hecho la vigencia del impuesto de seguridad. Este procedimiento se repetirá hasta 2010.

<sup>30</sup> Ley 863 de 2003.

<sup>31</sup> Ni en el texto legal ni en los Considerandos.

<sup>32</sup> Decreto del presidente de la república.



consultiva.<sup>33</sup> El objetivo de este tributo será generar ingresos adicionales por 380 millones de dólares entre 2011 y 2014.<sup>34</sup>

El nuevo tributo que se propone está inspirado en el Impuesto de Seguridad Democrática. Es así como el gobierno propone gravar a las 2.000 personas naturales y jurídicas con mayor patrimonio neto superior a 500.000 dólares. El proyecto propone una tarifa baja entre 1% y 2%, ya que se toma en cuenta la alta concentración de la riqueza en el país.

La propuesta del ejecutivo salvadoreño se discutirá en el Consejo Económico y Social, aunque noticias de prensa sugieren un amplio apoyo en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) considera que la medida no tiene sentido, mientras no se procure el desarrollo económico, se solucione la incertidumbre jurídica y se cuente con una política integral de seguridad.<sup>35</sup>

## C. Honduras

El 24 de junio de 2011 el Congreso Nacional de Honduras aprobó la ley de seguridad poblacional, cuyo objetivo es establecer mecanismos para fortalecer a los operadores de justicia a fin de combatir las amenazas a la convivencia pacífica y de seguridad personal y material de los habitantes. Las características principales de las contribuciones que se definen son:

- 1) Vigencia: las disposiciones son de carácter temporal (por cinco años).
- 2) Mecanismo para usar los recursos: los ingresos ingresarán a la Secretaría de Finanzas por medio de la Tesorería Nacional. La Secretaría transferirá los recursos al fideicomiso “Fondo de Protección y Seguridad Poblacional”, administrado por representantes del gobierno y de la sociedad civil.
- 3) Destino de los recursos: financiamiento de las acciones de prevención y control de la delincuencia común u organizada en cualquiera de sus formas o denominaciones.
- 4) Medidas tributarias:
  - Contribución especial por transacciones financieras a favor de la seguridad poblacional:
- 5) Hecho generador: operaciones en moneda nacional o extranjera realizadas en entidades financieras supervisadas por la Comisión Nacional de Bancos y Seguros: créditos en cuentas de depósito y de ahorro, débitos de cualquier tipo salvo de depósito y ahorro, transferencias, adquisición de instrumentos financieros, envíos de dinero al exterior, redención de certificados de depósitos a plazo fijo,
- 6) Base gravable: valor total de la transacción financiera.
- 7) Tarifa: 0,3%
- 8) Exenciones: cuentas del Banco Central y del sector público; fideicomisos públicos; misiones diplomáticas; organismos internacionales; banca de desarrollo; débitos promedio en moneda nacional de 120.000 lempiras, durante el mes anterior; débitos promedio en moneda extranjera de 6.000 dólares, durante el mes anterior; débitos para pago de impuestos y prestaciones, entre otras.
- 9) Período impositivo: mensual.
  - Contribución especial de la telefonía móvil:
- 10) Objeto: gravar actividades y servicios prestados por los operadores de telefonía móvil.
- 11) Base gravable: ingresos brutos mensuales de las empresas que se dedican a prestar servicios de telefonía móvil.

<sup>33</sup> Partidos políticos y expresidentes de la república, y la participación de algunos diplomáticos.

<sup>34</sup> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público de El Salvador espera captar al menos 120 millones de dólares anuales.

<sup>35</sup> Impulsan nuevo impuesto de seguridad, *Diario de Hoy* (2011).

12) Tarifa: 1%.

13) Período impositivo: mensual.

- Contribución especial de protección al medio ambiente

14) Objeto: gravar la explotación y comercialización de minerales por parte de personas naturales y jurídicas.

15) Base gravable: valor fob de las exportaciones de minerales, contenido en la Declaración de Mercancías.

16) Tarifa: 5%.

17) Liquidación y pago: conjuntamente con la liquidación de la Declaración de Mercancías.

- Contribución especial del sector de comidas y bebidas

18) Objeto: gravar a las sociedades mercantiles dedicadas a comercializar comidas y bebidas que operan en el país, bajo franquicias internacionales con un régimen especial.

19) Base gravable: ingresos brutos.

20) Tarifa: 0,5%

21) Período impositivo: mensual.

Las contribuciones anteriores no son deducibles del Impuesto Sobre la Renta ni de cualquier otro impuesto.

## D. Costa Rica

En marzo de 2006 se presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de creación del Impuesto sobre Personas Jurídicas. La propuesta original consideraba un tributo con las características siguientes:

1) Sujeto pasivo: sociedades mercantiles, incluidas las sucursales de sociedades extranjeras y empresas individuales de responsabilidad limitada, que se encuentren inscritas o que se inscriban en el Registro Nacional.

2) Tarifa: anualmente pagarán:

a) Empresas que se encuentren activas ante la autoridad tributaria, 50% de un salario base mensual.

b) Empresas que no realicen actividades comerciales y se encuentren inactivas ante la autoridad tributaria, 25% de un salario base mensual.

3) Destino de los recursos:

a) El 5% de la recaudación total se destina al Ministerio de Justicia y Paz, para que el Registro Nacional financie la administración del impuesto y para apoyar la Dirección General de Adaptación Social.

b) El 95% de los ingresos se destinan al Ministerio de Seguridad Pública para que invierta en sus programas de seguridad ciudadana y combate a la delincuencia.

Luego de realizar ajustes a la propuesta, el gobierno estimó que esta medida podría generar ingresos por 100 millones de dólares.<sup>36</sup> El 9 de agosto de 2011 la asamblea aprobó en primera lectura la iniciativa de ley. Luego de las discusiones parlamentarias para someter la iniciativa a votación en

<sup>36</sup> En 2010 el Ministerio de Hacienda de Costa Rica preparó un proyecto de ley que consideraba una tarifa específica de 300 dólares anuales por empresa.

segunda lectura, la asamblea decidió enviar el texto aprobado en primera lectura a consulta facultativa a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.<sup>37</sup>

## **E. Guatemala**

El Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala anunció la intención gubernamental de impulsar medidas tributarias para financiar programas de seguridad y justicia. Ha recibido atención la propuesta de duplicar la tarifa específica del Impuesto de Salida del País por la vía aérea.

---

<sup>37</sup> Al 13 de septiembre de 2011 la Sala Constitucional no se ha pronunciado al respecto.

## V. Conclusiones y recomendaciones

---

### A. Conclusiones

1) Es posible estimar el gasto funcional ejecutado en defensa, seguridad y justicia para los países de Centroamérica, si se adoptan los aspectos generales de la Metodología Estandarizada de la CEPAL. Los estudios previos se enfocaron en presentar gastos presupuestados por institución.

2) Los países centroamericanos no han aplicado el uso del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI, versión 2001. Se han alcanzado ciertos avances, pero siempre fundamentados en el Manual de 1986. Esta situación limita el análisis temporal y transversal pleno de los gastos en defensa, seguridad y justicia de la subregión.

3) Los gastos en defensa, seguridad y justicia son bajos en todos los países de la subregión.<sup>38</sup> Los de Defensa son los más bajos; en algunos países se privilegia el gasto en seguridad y en otros los correspondientes a justicia. En general, no hay evidencia sólida de que se esté castigando el gasto social para fortalecer el gasto en seguridad y justicia.

4) Aumentar los recursos para financiar programas de fortalecimiento de seguridad y justicia en la subregión requiere, ya sea de mayores ingresos provenientes de los impuestos, o de recursos del crédito público. La Estrategia de Seguridad de Centroamérica del SICA se orienta a financiar por la vía de préstamos blandos, mientras que los Ministros de Finanzas de El Salvador y Honduras le apuestan a los instrumentos tributarios.

---

<sup>38</sup> Según el Banco Mundial, los países de ingreso bajo y medio gastan en promedio en Defensa cerca del 2% del PIB. Por su parte, México presupuestó para 2010 en las instituciones de seguridad pública un monto equivalente a 1,7% del PIB.

5) El Impuesto de Solidaridad Democrática en Colombia respondió al agravamiento de la coyuntura política y a una posición favorable a la propuesta del gobierno por parte de los contribuyentes del ISR. Esa coyuntura no necesariamente se reproduce en los países centroamericanos, por lo que los instrumentos tributarios para financiar la seguridad podrían producir recursos por debajo de lo esperado.

## **B. Recomendaciones**

1) Reiterar, ante el Consejo de Ministros de Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (COSEFIN), la necesidad de adoptar progresivamente el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI, versión 2001. Este proceso, iniciado en 2009 con el apoyo de CAPTAC/FMI, no ha progresado significativamente. Avanzar con el apoyo de los ministros de hacienda o finanzas permitiría que los países registren el gasto funcional y de esa forma se pueda aplicar la metodología de la CEPAL a fin de calcular los gastos funcionales en defensa, seguridad y justicia.

2) Impulsar con los ministerios de hacienda o finanzas la publicación de cifras preliminares de ejecución del gasto público, con las desagregaciones pertinentes y con la temporalidad adecuada para poder realizar análisis transversales. Avanzar en la operatividad del portal electrónico de COSEFIN puede ser un mecanismo de coordinación adecuado.

3) Analizar el diseño de un instrumento tributario que permita un aumento significativo y sostenible de los recursos con objeto de financiar programas de fortalecimiento de seguridad y justicia. Los impuestos temporales pueden resolver las coyunturas, a pesar de generar la necesidad de reformas en el mediano plazo. Por otra parte, debe tomarse en cuenta que un impuesto con destino específico incrementa de forma indeseable la rigidez del gasto.

4) Realizar estudios que permitan avanzar en la evaluación de la calidad del gasto en seguridad y justicia, así como estimar los costos no institucionales de la violencia en la región. En ese sentido, se recomienda considerar la idea de llevar a cabo estudios sobre:

- a) Efectividad y rendición de cuentas del gasto público.
- b) Gasto privado en seguridad (con datos actuales).

## Bibliografía

---

- Acevedo, C. (2008), “Los costos económicos de la violencia en Centroamérica”, Consejo Nacional de Seguridad Pública, Presidencia de la República de El Salvador, San Salvador.
- Banco Mundial (2011), “Crimen y violencia en Centroamérica, un desafío para el desarrollo”, Departamentos de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), “Metodología para la comparación de los gastos militares”, Santiago de Chile.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2001), “Manual de estadísticas de las finanzas públicas 2001”, Washington, D. C.
- ICESI (Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad) (2011), “El costo de la inseguridad en México, seguimiento 2009”, *Cuadernos del ICESI* (10), México.
- Ministerio de la Defensa Nacional de Colombia (2009), “Gasto en seguridad y defensa 1998-2011”, Bogotá.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), “Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, 2009-2010*, Colombia.
- Vargas, A., y V. García, (2008), “Seguridad ciudadana y gasto público: reflexiones sobre el caso colombiano”, *América Latina Hoy*, Vol. 50, Universidad de Salamanca, España, diciembre.



## **Anexos**

---





## Anexo I

**FMI: CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO DEL GOBIERNO  
(SEGÚN EL MANUAL DE ESTADÍSTICAS DE LAS FINANZAS  
PÚBLICAS DE 2001)**

<b>7</b>	<b>Gasto Total</b>	<b>706</b>	<b>Vivienda y servicios comunitarios</b>
<b>701</b>	<b>Servicios públicos generales</b>	7061	Urbanización
7011	Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores	7062	Desarrollo comunitario
7012	Ayuda económica exterior	7063	Abastecimiento de agua
7013	Servicios generales	7064	Alumbrado público
7014	Investigación básica	7065	Investigación y desarrollo relacionados con la vivienda y los servicios comunitarios
7015	Investigación y desarrollo relacionados con los servicios públicos generales	7066	Vivienda y servicios comunitarios n.e.p.
7016	Servicios públicos generales n.e.p. <sup>1</sup>	<b>707</b>	<b>Salud</b>
7017	Transacciones de la deuda pública	7071	Productos, útiles y equipo médicos
7018	Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de gobierno	7072	Servicios para pacientes externos
<b>702</b>	<b>Defensa</b>	7073	Servicios hospitalarios
7021	Defensa militar	7074	Servicios de salud pública
7022	Defensa civil	7075	Investigación y desarrollo relacionados con la salud
7023	Ayuda militar al exterior	7076	Salud n.e.p.
7024	Investigación y desarrollo relacionados con la defensa	<b>708</b>	<b>Actividades recreativas, cultura y religión</b>
7025	Defensa n.e.p.	7081	Servicios recreativos y deportivos
<b>703</b>	<b>Orden público y seguridad</b>	7082	Servicios culturales
7031	Servicios de policía	7083	Servicios de radio y televisión y servicios editoriales
7032	Servicios de protección contra incendios	7084	Servicios religiosos y otros servicios comunitarios
7033	Tribunales de justicia	7085	Investigación y desarrollo relacionados con esparcimiento, cultura y religión
7034	Prisiones	7086	Actividades recreativas, cultura y religión n.e.p.
7035	Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y la seguridad	<b>709</b>	<b>Educación</b>
7036	Orden público y seguridad n.e.p.	7091	Enseñanza preescolar y enseñanza primaria
<b>704</b>	<b>Asuntos económicos</b>	7092	Enseñanza secundaria
7041	Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	7093	Enseñanza postsecundaria no terciaria
7042	Agricultura, silvicultura, pesca y caza	7094	Enseñanza terciaria
7043	Combustibles y energía	7095	Enseñanza no atribuible a ningún nivel
7044	Minería, manufacturas y construcción	7096	Servicios auxiliares de la educación
7045	Transporte	7097	Investigación y desarrollo relacionados con la educación
7046	Comunicaciones	7098	Enseñanza n.e.p.
7047	Otras industrias	<b>710</b>	<b>Protección social</b>
7048	Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos	7101	Enfermedad e incapacidad
7049	Asuntos económicos n.e.p.	7102	Edad avanzada
<b>705</b>	<b>Protección del medio ambiente</b>	7103	Superstites
7051	Ordenación de desechos	7104	Familia e hijos
7052	Ordenación de aguas residuales	7105	Desempleo
7053	Reducción de la contaminación	7106	Vivienda
7054	Protección de la diversidad biológica y del paisaje	7107	Exclusión social n.e.p.
7055	Investigación y desarrollo relacionados con la protección del medio ambiente	7108	Investigación y desarrollo relacionados con la protección social
7056	Protección del medio ambiente n.e.p.	7109	Protección social n.e.p.

<sup>1</sup>n.e.p. = no clasificados en otra partida.

## **Anexo II**

### **Aspectos metodológicos del cálculo del gasto funcional en defensa, seguridad y justicia**

En general, la información obtenida proviene de las liquidaciones de la ejecución presupuestaria de los países, con la desagregación que permita construir el gasto funcional en defensa, seguridad y justicia, según las agregaciones del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001. Sin embargo, las diversas prácticas particulares en la forma y tiempos de publicación han generado situaciones especiales que provocan la necesidad de ajustar la información disponible.

#### **Costa Rica**

Para 2010 el Ministerio de Hacienda ha publicado la ejecución real a agosto de ese año. Se prevé que la actualización al cierre se publique a fines de junio de 2011. De esa cuenta, los datos consignados corresponden al presupuesto vigente a agosto de 2010. El cuadro de gasto social se refiere al Sector Público no Financiero.

#### **El Salvador**

La información proviene del subapartado “Estado demostrativo de Ejecución Presupuestaria de Gastos por Unidades Primarias y Presupuestarias” del informe “*Estados Financieros y Presupuestarios del Gobierno Central*”.

#### **Guatemala**

La información consignada en las estadísticas fiscales del portal electrónico del Ministerio de Finanzas, y que corresponden al gasto por finalidad y función, son calculadas para el periodo 2006-2009. En el caso de 2010, el Sistema Integrado de Administración Financiera realizó la clasificación funcional.

#### **Honduras**

No está disponible la información correspondiente a la liquidación de 2006. La Secretaría de Finanzas de Honduras indicó que incorporarán a su portal la información de ese año.

#### **Nicaragua**

Con base en ejecuciones disponibles a determinados meses de corte, los montos reportados de ejecución son calculados de acuerdo con lo presupuestado.

#### **Panamá**

Panamá sólo provee información desglosada por finalidad y función en la Ley de Presupuesto. La liquidación que reporta la Contraloría de la República informa sólo a nivel de ministerio o institución ejecutora. De esa forma, se realiza un empate entre ambas fuentes, aplicando la estructura del presupuesto en su clasificación funcional, a los datos publicados por la Contraloría.

## Anexo III

**CUADRO III-1**  
**CENTROAMÉRICA: GASTO EN DEFENSA, 2006-2010**

Pais	2006	2007	2008	2009	2010
<i>En porcentajes del PIB</i>					
Costa Rica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
El Salvador	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Guatemala	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Honduras	n.d.	0,7	0,7	0,9	0,9
Nicaragua	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Panamá	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>En porcentajes del gasto total</i>					
Costa Rica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
El Salvador	3,1	3,7	3,4	2,8	3,7
Guatemala	2,3	2,2	2,1	2,0	1,9
Honduras	n.d.	3,0	3,1	3,9	3,9
Nicaragua	2,7	2,6	2,9	2,8	2,6
Panamá	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>En porcentajes del gasto social</i>					
Costa Rica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
El Salvador	6,0	6,1	5,7	5,4	5,9
Guatemala	4,6	4,6	4,4	3,7	3,6
Honduras	n.d.	6,2	6,7	7,7	7,4
Nicaragua	6,4	6,0	5,4	5,1	5,7
Panamá	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Fuente: ICEFI, cálculos propios con base en información de los Ministerios de Hacienda y Finanzas, y la Contraloría de la República de Panamá.

**CUADRO III-2**  
**CENTROAMÉRICA: GASTO EN SEGURIDAD PÚBLICA, 2006-2010**

Pais	2006	2007	2008	2009	2010
<i>En porcentajes del PIB</i>					
Costa Rica	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8
El Salvador	0,9	1,0	1,3	1,3	1,3
Guatemala	0,7	0,6	0,7	0,8	0,7
Honduras	n.d.	1,1	1,2	1,2	1,2
Nicaragua	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Panamá	1,0	1,2	1,4	1,3	1,7
<i>En porcentajes del gasto total</i>					
Costa Rica	2,1	2,6	2,5	2,8	3,3
El Salvador	4,7	6,1	8,0	5,9	7,2
Guatemala	4,2	4,2	4,7	5,1	4,7
Honduras	n.d.	5,2	5,2	5,2	5,2
Nicaragua	3,9	4,3	4,7	4,5	4,1
Panamá	3,2	3,6	4,2	3,3	4,6
<i>En porcentajes del gasto social</i>					
Costa Rica	6,3	6,5	5,8	6,1	6,9
El Salvador	9,0	10,1	13,1	11,6	11,6
Guatemala	8,7	8,9	9,7	9,4	8,8
Honduras	n.d.	10,6	11,1	10,3	9,8
Nicaragua	9,3	9,7	8,7	8,1	8,9
Panamá	6,1	6,5	7,6	6,5	8,2

Fuente: ICEFI, cálculos propios con base en información de los Ministerios de Hacienda y Finanzas, y la Contraloría de la República de Panamá.

**CUADRO III-3**  
**CENTROAMÉRICA: GASTO EN JUSTICIA 2006 - 2010**

País	2006	2007	2008	2009	2010
<i>En porcentajes del PIB</i>					
Costa Rica	1,1	1,0	1,1	1,3	1,5
El Salvador	1,2	1,2	1,2	1,4	1,3
Guatemala	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7
Honduras	0,0	0,7	0,7	0,8	0,8
Nicaragua	1,2	1,2	1,1	1,4	1,1
Panamá	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
<i>En porcentajes del gasto total</i>					
Costa Rica	4,8	4,9	5,2	5,8	6,0
El Salvador	6,2	7,6	7,4	6,1	7,0
Guatemala	4,4	4,9	5,6	4,6	4,3
Honduras	n.d.	3,2	3,1	3,4	3,4
Nicaragua	4,5	4,6	5,0	6,1	4,1
Panamá	1,9	2,0	1,8	1,5	1,9
<i>En porcentajes del gasto social</i>					
Costa Rica	14,3	12,3	12,1	12,5	12,6
El Salvador	11,9	12,6	12,2	11,8	11,2
Guatemala	9,1	10,2	11,5	8,6	8,2
Honduras	n.d.	6,5	6,7	6,8	6,4
Nicaragua	10,7	10,6	9,4	11,0	8,9
Panamá	3,6	3,6	3,3	3,0	3,4

Fuente: ICEFI, cálculos propios con base en información de los Ministerios de Hacienda y Finanzas, y la Contraloría de la República de Panamá.





NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

estudios y perspectivas

SEDE  
SUBREGIONAL  
DE LA CEPAL EN  
MÉXICO

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

[www.cepal.org/mexico](http://www.cepal.org/mexico)

- 132 Gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica, Hugo Noé Pino, LC/L.3402, LC/MEX/L.1038, octubre de 2011.
- 131 Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica, Óscar Funes, LC/L.3401, LC/MEX/L.1036, octubre de 2011.
- 130 Impacto asimétrico de la crisis global sobre la industria automotriz: Canadá y México comparados. Perspectivas para el futuro, Indira Romero, LC/L.3400, LC/MEX/L.1034, octubre de 2011.
- 129 El estado actual de la integración en Centroamérica, Andrea Pellandra y Juan Alberto Fuentes, LC/L.3360, LC/MEX/L.1017, agosto de 2011.
- 128 Las instituciones microfinancieras en América Latina: factores que explican su desempeño, Rodolfo Minzer, LC/L.3341, LC/MEX/L.1012, junio de 2011.
- 127 Understanding the business cycle in Latin America: Prebisch's contributions, Esteban Pérez Caldentey y Matías Vernengo, LC/L.3333-P, LC/MEX/L.1011, N° de venta: E.11.II.G.51, junio de 2011.
- 126 El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la industria láctea, Guillermo Zúñiga-Arias, LC/L.3332-P, LC/MEX/L.996/Rev.1, N° de venta: S.11.II.G.50, mayo de 2011.
- 125 El comercio internacional de servicios de salud en México: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, Eduardo Portas, LC/L.3331-P, LC/MEX/L.1009, N° de venta: S.11.II.G.49, mayo de 2011.
- 124 Efectos del alza del precio del petróleo en la competitividad de las exportaciones manufactureras de Centroamérica, México y la República Dominicana, Carlos Guerrero de Lizardi y Ramón Padilla Pérez, LC/L.3305, LC/MEX/L.1001/Rev.1.
- 124 Efectos del alza del precio del petróleo en la competitividad de las exportaciones manufactureras de Centroamérica, México y la República Dominicana, Carlos Guerrero de Lizardi y Ramón Padilla Pérez, LC/L.3305, LC/MEX/L.1001/Rev.1.
- 123 Cambio climático y retos para el sector turismo de Centroamérica, Claudia Schatan, Mauricio Montiel e Indira Romero, LC/L.3275-P, LC/MEX/L.952/Rev.2, N° de venta: S.10.II.G.80, diciembre de 2010.
- 123 *Climate change and challenges for tourism in Central America*, Claudia Schatan, Mauricio Montiel and Indira Romero, LC/L.3275-P, LC/MEX/L.952/Rev.2, Sales number: E.10.II.G.80, December 2010.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Biblioteca de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Presidente Masaryk No. 29 – 4° piso, C. P. 11570 México, D. F., México, Fax (52) 55-31-11-51, biblioteca.mexico@cepal.org.

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.:..... Fax:..... E.mail:.....