

**Economía Política
de la Seguridad Ciudadana**

Fernando Carrión y Manuel Dammert G., compiladores

Economía Política de la Seguridad Ciudadana



Entidades gestoras

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

© de la presente edición:

FLACSO, sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: 593 2 323 8888

Fax: 593 2 323 7960

www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-196-2

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin O.

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador

1ª edición: febrero de 2009

Índice

Presentación	7
--------------------	---

Introducción

Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad	9
--	---

Fernando Carrión M.

I. PRESUPUESTO

Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa y la lucha contra la violencia y el crimen	39
---	----

Alejo Vargas Velásquez y Viviana García Pinzón

El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile	59
--	----

Felipe Salazar Tobar y Guillermo Fernández

Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú	81
---	----

Alejandra Muñoz Gonzáles

Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México	111
--	-----

Benjamín Méndez Bahena

II. COSTOS DE LA VIOLENCIA

Los costos económicos de la violencia en El Salvador	135
<i>Carlos Acevedo</i>	
El costo de la violencia contra las mujeres en Panamá	159
<i>Mariblanca Staff Wilson</i>	
La violencia y sus costos en Guatemala	179
<i>Jorge Lavarreda</i>	

III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias	205
<i>Andreina Torres</i>	
Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional	237
<i>Nathalie Pabón Ayala y Felipe Ortega Gómez</i>	

IV. SEGURIDAD PRIVADA

Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación	269
<i>Adam Abelson</i>	
Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil	283
<i>Carolina de Mattos Ricardo</i>	
La seguridad privada en Venezuela: control estatal y participación civil	307
<i>Roberto Briceño-León</i>	
Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad	327
<i>Gustavo A. Lalama y Lautaro Ojeda</i>	

I
Presupuesto

Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa, y la lucha contra la violencia y el crimen

Alejo Vargas Velásquez¹
Viviana García Pinzón²

Introducción

El presupuesto público es la principal herramienta con la que las autoridades cuentan para ejecutar las políticas públicas, a la vez que es el reflejo de las prioridades e intereses del Gobierno nacional. De esta manera, el análisis del gasto en seguridad refleja claramente el enfoque y concepto de seguridad asumido por el Gobierno central, determinado por la identificación de las amenazas y el modo idóneo para enfrentarlas y neutralizarlas, lo cual se verá reflejado en la asignación y destino de los recursos públicos.

Este artículo desarrollará una lectura del gasto público nacional en materia de seguridad desde la perspectiva de la seguridad ciudadana.³ La reflexión pretende responder a las siguientes preguntas: ¿existe una política clara sobre la seguridad ciudadana en Colombia?, y ¿cuáles son las características del gasto en seguridad por parte del Estado colombiano?

1 Profesor titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la misma universidad.

2 Politóloga por la Universidad Nacional de Colombia y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la misma universidad.

3 Si bien en el ámbito local colombiano se han desarrollado algunas experiencias exitosas en materia de seguridad ciudadana –como los casos de las ciudades de Bogotá y Medellín–, el presente texto se enfoca en el ámbito nacional, tanto en materia de política pública como presupuestaria, de modo tal que el análisis de casos locales exceden el objeto de la reflexión.

El texto se compone de cuatro partes. En la primera se presenta el marco institucional y legal de la seguridad, con énfasis en la seguridad ciudadana. En la segunda parte se busca conocer si existe una política clara sobre la seguridad ciudadana en Colombia, al indagar la relación entre seguridad ciudadana y la Política de Defensa y Seguridad Democrática, la cual es la directriz de la política de seguridad en dicho país. La tercera parte del artículo examina la composición del gasto en Defensa y Seguridad en Colombia, y en los sectores Justicia y Social; esto, con la perspectiva de analizar las características del gasto del Estado colombiano junto con las medidas de control y prevención de la mencionada política. Finalmente, en la cuarta parte del trabajo se presentan algunas conclusiones y sugerencias a partir de las reflexiones precedentes.

Contexto institucional y legal de la seguridad ciudadana

Históricamente, el contexto colombiano ha estado marcado por la existencia de la violencia con motivaciones políticas, mientras que en las últimas décadas resalta la agudización del conflicto armado interno y el surgimiento y consolidación del narcotráfico como amenaza para la estabilidad. Frente a este escenario, las Fuerzas Militares y de Policía han estado volcadas hacia la seguridad interior, en la medida en que la seguridad interna ha sido considerada la principal prioridad.

Por esta razón, en la práctica no opera la distinción clásica entre la misión de las Fuerzas Militares, encargadas de la seguridad frente a enemigos o amenazas externas, y las fuerzas de Policía, a cargo de la seguridad interna. Debido a esta falta de diferenciación de roles hay una militarización de la Policía y una “policialización” de las Fuerzas Armadas (Vargas, 2007: 153).

Esta situación tiene serias implicaciones en el ámbito institucional, funcional y presupuestario. En Colombia es difícil establecer una diferenciación clara entre las instituciones que corresponden a la seguridad interna y las de Defensa, así como entre el presupuesto que es destinado para un concepto o para el otro, en la medida en que existe una imbricación

de las dos, dadas las particularidades del caso colombiano, donde instituciones militares y policiales confluyen en espacios y funciones.

Asimismo, no hay una institución del orden nacional que esté explícitamente dedicada a la formulación de políticas en materia de seguridad ciudadana, por lo que diversas instancias desarrollan políticas y programas en el ámbito nacional y local.

Marco constitucional y legal

La *Constitución política* de 1991 marca un hito respecto a la concepción de la seguridad, en la medida en que, a partir de una perspectiva estado-céntrica, se empieza a considerar otros ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana:

Así apareció, constitucionalmente, el concepto de convivencia ciudadana que, junto con el de seguridad ciudadana, que no aparece en la *Constitución*, reorienta la mirada y la acción del Estado hacia la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos y no exclusivamente hacia la seguridad de las instituciones (Acero, 2005: 6).

El texto constitucional también señala la responsabilidad del presidente, gobernadores y alcaldes de garantizar el orden público en sus respectivas jurisdicciones. Dichas competencias serían desarrolladas con mayor detalle por las leyes 4 de 1991 y 62 de 1993, las cuales determinan que alcaldes y gobernadores, junto con la Policía, deben diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad que den cuenta de las necesidades y problemáticas propias de sus comunidades.

En materia financiera, la Ley 148 de 1997 crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; los recursos de dicho fondo deben dirigirse a “gastos destinados a propiciar la seguridad ciudadana y la preservación del orden público” (artículo 122). La administración del Fondo está a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.

No obstante, la misma Ley señala que el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional y el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia, pertenecientes al Ministerio de Defensa Nacional, coordinarán la ejecu-

ción de los recursos de dicho Fondo. Los recursos para la creación del Fondo provienen de una contribución especial del 5% sobre el valor de los contratos de obras públicas en el orden nacional, departamental y municipal.

De la misma manera, el Decreto 2170 de 2004 crea los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y los Comités de Orden Público, los cuales son conformados por el comandante de la respectiva guarnición militar, el comandante de Policía, el jefe del puesto operativo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el alcalde municipal. Estos comités están facultados para coordinar el empleo de la Fuerza Pública y poner en marcha los planes de seguridad a los que haya lugar.

Acero señala la importancia de estos avances constitucionales y legales; sin embargo, critica que los distintos gobiernos nacionales y locales hayan delegado la responsabilidad de la seguridad a las Fuerzas Armadas, sin que existieran políticas integrales de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana lideradas por el Ejecutivo, de manera que la lucha contra violencia y delincuencia sigue un tratamiento militar y policial.⁴

Marco institucional

La responsabilidad de velar por la seguridad y el orden público está a cargo del presidente, gobernadores y alcaldes en sus respectivas jurisdicciones. Para ello, cuentan con espacios de coordinación institucional como los comités de Orden Público y los consejos de Seguridad –creados por el Decreto 2615 de 1991– donde se realizan reuniones mensuales presididas por el alcalde, con la asistencia de los representantes de las Fuerzas Armadas, organismos de justicia y de derechos humanos.

A pesar de la existencia de estas instituciones, las dificultades que afronta el desarrollo de la seguridad ciudadana son diversas: falta de liderazgo de autoridades locales para el manejo de la seguridad, dejándola en manos de las Fuerzas Armadas; y falta de espacios, en el ámbito nacional,

4 Según Hugo Acero (2005), en su publicación *La seguridad ciudadana: una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*, “han sido pocos los mandatarios nacionales y locales que han asumido, de manera directa, la dirección de la seguridad y el orden público del país, de los departamentos y los municipios”.

para la formulación de directrices en materia de seguridad ciudadana, entre otros. Así, en la actualidad:

el Gobierno no convoca al Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana sino que coordina todo en el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y consejos de seguridad regionales, argumentando que en estos espacios hay participación de representantes de la institución policial (Casas, 2005: 68).

En pocas palabras, el gran problema es la ausencia de una verdadera política de seguridad ciudadana, lo cual, como se verá más adelante, se explica por el énfasis contrainsurgente de la política de defensa y seguridad nacional, donde prima el combate a los grupos armados ilegales y al narcotráfico, dejando de lado amenazas como el crimen organizado, la delincuencia común y demás problemáticas que afectan el bienestar ciudadano y la convivencia pacífica.

La Política de Seguridad y Defensa de Seguridad Democrática

La Política de Seguridad y Defensa de Seguridad Democrática surge en el marco de la guerra contra el terrorismo como respuesta al crecimiento y consolidación de los grupos armados ilegales: organizaciones guerrilleras –Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN)– y agrupaciones paramilitares. Dicha política responde al mandato que recibe el presidente de la República, Álvaro Uribe, de iniciar una ofensiva contra los grupos armados tras el fracaso de las negociaciones de paz del gobierno de Andrés Pastrana con la guerrilla de las FARC.

Durante la Presidencia de Pastrana, mientras que los ciudadanos veían cómo se iban al traste los intentos por iniciar un proceso de negociación que llevarían a la desmovilización de las FARC, las agrupaciones guerrilleras y paramilitares se fortalecieron, consolidando su control territorial a lo largo de vastas áreas, a la vez que se intensificaron las acciones bélicas y de violación a los derechos humanos.

En el plano internacional, la política se enmarca en las transformaciones geopolíticas ocurridas luego del 11 de septiembre, las cuales posicionaron al terrorismo como la principal amenaza para el hemisferio occidental, y su combate como la prioridad de la agenda de seguridad mundial. Los relatos surgidos en torno a la lucha por la democracia y la paz, en contra del terrorismo, llevaron a que los grupos colombianos armados ilegales dejaran de ser considerados como una problemática de índole interna para ser situados como una amenaza, no solo para la estabilidad regional, sino para la democracia a escala mundial.

En el documento titulado Política de Defensa y Seguridad Democrática, el Gobierno colombiano establece el concepto, ejes y objetivos de esta política pública. Se definen como pilares de la Seguridad Democrática: a) la protección de los derechos de todos los ciudadanos; b) la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas; c) la solidaridad y cooperación de toda la comunidad.

Entre las amenazas que enuncia la Política de Defensa y Seguridad Democrática colombiana se encuentran:

- Terrorismo.
- Negocio de las drogas ilícitas.
- Finanzas ilícitas.
- Tráfico de armas, municiones y explosivos.
- Secuestro y extorsión.
- Homicidio.

Un hecho transversal a estas amenazas es el conflicto armado interno, el cual es considerado como el principal problema. El término terrorismo es empleado en dos sentidos: para señalar el método de acción de los grupos al margen de la ley, y para indicar que estas agrupaciones, especialmente las guerrillas, obedecen a una lógica de acción terrorista, lo que las desliga de los fundamentos políticos y sociales que tiene la confrontación armada en Colombia.

La calificación de terrorista se utiliza en el marco del nuevo escenario geopolítico mundial; sin embargo, lleva a simplificar el conflicto armado colombiano y a desconocer las particularidades del caso. Así, las agrupa-

ciones insurgentes son presentadas como grupos criminales que se alimentan del negocio del narcotráfico, y se las llama “narcoguerrillas” o “narcoterroristas”.

Con esto, de ningún modo se pretende justificar los hechos de los grupos armados, que a todas luces son condenables, lo que se quiere señalar es que al pretender afirmar que la razón de la guerra en Colombia es tan solo el narcotráfico, se está ignorando toda una historia de cuatro décadas y se olvida que hay unas raíces sociales y políticas que dan cuenta de la actual situación que vive el país.

Por otra parte, los objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática son:

- Consolidación del control estatal del territorio.
- Protección de la población.
- Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia.
- Mantenimiento de una capacidad disuasiva.
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

El diagnóstico, los programas y líneas de acción están dirigidos hacia la lucha antisubversiva, lo cual deja un espacio marginal para la seguridad ciudadana.⁵ De este modo, se da prioridad a la tarea de protección y seguridad del Estado, apartando la atención de las necesidades cotidianas de la ciudadanía y de las administraciones locales.

Incluso las iniciativas encaminadas directamente al fortalecimiento de la seguridad ciudadana son leídas y entendidas por las autoridades nacionales como un elemento más dentro de la lucha contrainsurgente. Es el caso del programa Departamentos y Municipios Seguros, el cual se puso en ejecución desde marzo de 2004.

Este programa busca involucrar a los alcaldes y gobernadores en el manejo de los temas de seguridad y convivencia, tomando como experiencia clave la de Bogotá, haciendo énfasis en sus obligaciones en ma-

5 Según Pablo Casas (2005: 63), “dicha política no contempla líneas de acción relativas a la lucha contra la criminalidad y la delincuencia común, a las prácticas ilegales generalizadas, a la lucha contra la violencia común, al control del orden urbano, al mantenimiento y promoción de una cultura de la convivencia”.

teria de formulación de política y planes de seguridad, así como de su financiación mediante los Fondos de Seguridad de las respectivas entidades territoriales. Con este objetivo, se brinda asesoría para la formulación de planes de seguridad y coordinación con la Policía para su ejecución.

No obstante, en el marco del discurso y la política predominante, el programa ha sido asimilado como un componente más de la Política de Seguridad Democrática:

de hecho, los medios, la opinión pública y algunos órganos del Gobierno así lo han asimilado: la propuesta está dirigida a fortalecer las redes de cooperantes, conformando así un frente contra la delincuencia común y los grupos armados al margen de la Ley que delinquen en todo el territorio (Casas, 2005: 70).

Luego de la reelección presidencial para el período 2006-2010, el Gobierno de Álvaro Uribe dio a conocer, en el año 2007, la Política de Seguridad para los años siguientes. Bajo el nombre *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, establece los programas y líneas de acción en el tema.

El nuevo diagnóstico señala que las amenazas principales continúan siendo los grupos armados ilegales, así como la emergencia de bandas criminales en los territorios donde grupos de autodefensa se desmovilizaron. A estas amenazas se suman los múltiples carteles del narcotráfico y bandas de delincuencia común en los centros urbanos. Frente a este panorama, los objetivos enunciados son:

- Consolidar el territorio y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional.
- Desarrollo de la Doctrina de Acción Integral.
- Proteger a la población al mantener la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos.
- Elevar drásticamente los costos para desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia.
- Mantener una fuerza pública legítima y eficaz que cuente con la confianza y el apoyo de la población.

- Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país.

Respecto a este último objetivo, la estrategia menciona el despliegue de una Política de Seguridad Ciudadana basada en cinco aspectos: incremento del pie de fuerza; fortalecimiento de la movilidad; creación de nuevas unidades judiciales; adaptación al sistema penal acusatorio y fortalecimiento de las capacidades de inteligencia; y comunicaciones de la Policía Nacional.

Como se observa, hay un avance en cuanto al reconocimiento de la seguridad ciudadana como parte de la política de seguridad nacional. No obstante, se asume que la seguridad ciudadana se reduce a la desarticulación de grupos y bandas que cometen crímenes de alto impacto en las ciudades, lo que implica una confusión conceptual que tiene serias implicaciones en el desarrollo de una verdadera política de seguridad ciudadana que logre involucrar entidades como el Ministerio de Defensa; del Interior; de Justicia y Departamento Nacional de Planeación, y que contemple la reforma de políticas criminal y carcelaria, desarrollo de una política de juventudes, fortalecimiento de mecanismos de justicia y mayor asignación de recursos por parte del Gobierno nacional.⁶

En la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* respecto a la seguridad ciudadana, es claro que prima una concepción más cercana a la seguridad pública que a la seguridad ciudadana en sí misma, en la medida en que se enfatiza en la lucha contra el crimen y la violencia pero

6 Al respecto, Rivas señala que es común confundir los conceptos seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad urbana: “La seguridad pública y la seguridad ciudadana son productos recientes, ligados a procesos geopolíticos, regionales y nacionales. En ambos casos se trata de enfoques que de manera distinta –y aunque en la práctica no siempre de forma exitosa– buscan distanciarse del manejo exclusivamente militar de la seguridad para abordar este tema de manera más integral. A pesar de tener estos puntos comunes, la seguridad pública y la seguridad ciudadana se diferencian en aspectos fundamentales. La primera se remite a la idea de orden público. Su esfera de acción, en este sentido, se restringe al mantenimiento de dicho orden a través de mecanismos de control y reacción que buscan contrarrestar el crimen y la violencia frente a hechos puntuales, así como contrarrestar los efectos del conflicto armado y el narcotráfico. La segunda se remite a la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y propende por su mejoramiento, por lo que abarca un campo más amplio de acción. La seguridad ciudadana privilegia la prevención aunque no excluye acciones policivas de control. En ella, la contención del crimen y la violencia es un aspecto fundamental pero no único” (Rivas, 2005: 86-87).

se descuidan los demás aspectos que forman parte de la seguridad ciudadana.

Lo deseable es que la estrategia de seguridad ciudadana esté inscrita en un enfoque más amplio donde además de las acciones de control se tengan en cuenta las de prevención del crimen y la violencia, junto con el impulso al acceso a suficientes ingresos, salud y educación por parte de la población. Dicho enfoque implica, a su vez, un cambio en la configuración de la acción y perfil policial donde se abandone el rol militar que le ha otorgado el énfasis en la lucha contra las agrupaciones guerrilleras; por lo tanto, una mayor asignación presupuestal para programas de prevención y reforma policial.

El Gasto en Defensa y Seguridad (GDS)

En Colombia, la respuesta frente a los altos niveles de violencia y criminalidad ha sido el aumento del Gasto en Justicia, Defensa y Seguridad (GJDS) para fortalecer las Fuerzas Armadas y el sistema judicial. De este modo:

las políticas de GJDS en los últimos 30 años han asumido implícitamente que un mayor gasto genera mayor eficiencia en el combate al crimen; de tal manera que el debate entre eficiencia y nivel de gasto ha sido abordado en forma marginal o completamente abandonado cuando se ha tratado del diseño o aplicación de políticas (González y Posada, 2001: 79).

Respecto al aumento en GDS hay diversas posiciones. Están quienes afirman que el GDS es fundamental para fortalecer la Fuerza Pública, lo que eleva las posibilidades de consolidar un entorno de paz y tranquilidad. Mientras que los críticos de esta postura afirman que el GDS es improductivo, puesto que más que mejorar el entorno social, limita los recursos públicos disponibles para invertir en áreas de mayor impacto social (Tobar y otros, 1999: 165).

Probablemente, como afirma el profesor Jorge Iván González:

Colombia no alcanzó a consolidar una economía del bienestar (*welfare*) y tampoco ha logrado estructurar una economía de guerra (*warfare*). No

hay duda de que la administración de Uribe ha impulsado el aparato de guerra, pero la economía nacional está lejos ser calificada como una economía de guerra. Entre 1997 y 2004, el gasto en Defensa pasó del 1,93% del PIB al 2,53%. Mientras tanto, el gasto en Educación subió del 3,84% del PIB al 5,49%. En Salud pasó del 2,80% al 3,65%. Y en Seguridad y Asistencia Social subió del 6,83% al 7,56%. Estas tendencias muestran que el gasto en Defensa no es muy alto y su crecimiento no ha sido muy acelerado. A partir del año 2001, durante la administración uribista, observamos una leve sustitución entre los gastos de Defensa y Educación: el primero crece y el segundo disminuye, pero estas variaciones no son muy significativas (González, 2006: 35).

En general, el GDS en Colombia ha tenido una tendencia creciente, a partir de la década de los años cincuenta, con oscilaciones debido a momentos coyunturales. Este crecimiento se ha hecho mayor a partir de la década de los noventa, en el marco de la agudización del conflicto armado y el crecimiento del narcotráfico (gráfico 1). El presupuesto destinado al sector se ha concentrado en el cubrimiento de gastos de funcionamiento, específicamente en gastos de personal. Mientras que los gastos de inversión cuentan con un porcentaje menor de recursos.

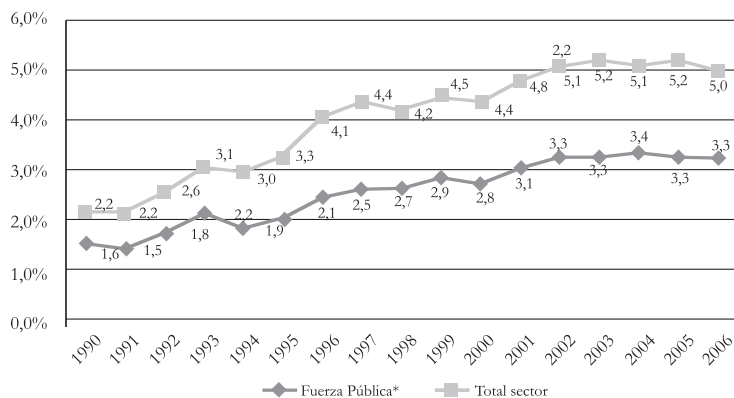
Entre 1990 y 1994 el gasto militar creció 42,4%, gracias a la creación del Impuesto de Guerra. Los recursos fueron destinados para el financiamiento del aumento de personal, el reajuste salarial y la puesta en marcha de planes de protección a la infraestructura energética y vial.

En el año 1997 hubo un aumento significativo en los recursos, debido a los gastos de funcionamiento de la nivelación salarial establecida en 1992 y los recursos de inversión de bonos de seguridad para la estrategia contrainsurgente, específicamente, para mejorar aspectos como movilidad, inteligencia y comunicaciones. Al respecto de la nivelación salarial, Tobar, Reyes y Velasco (1999: 171) señalan que dicha nivelación salarial del personal activo y pasivo de la Fuerza Pública agregó un componente estructural de tendencia creciente en el GDS.

En el desarrollo de la Política de Seguridad Democrática y con el objetivo de incrementar el pie de Fuerza Pública y continuar con el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas iniciado en el gobierno de Pastana (1998-2002), fue establecido en el año 2002 el Impuesto para la Se-

Gráfico 1

Gasto en Seguridad y Defensa como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Lectura: En los últimos seis años, durante el Gobierno de Álvaro Uribe, se ha dado un incremento sostenido en el GDS.

Fuera Pública incluye presupuesto de Fuerzas Militares, Policía y gestión general. El Total sector incluye, además, los establecimientos públicos y las empresas.

guridad Democrática mediante el cual “se recaudaron 2,5 billones de pesos para cerrar la brecha presupuestal para la Fuerza Pública para el año 2002 (600 mil millones) y financiar el denominado Plan de Choque del 2003 (1,4 billones), y 2004 (400 mil millones)” (Villamizar y Espejo, 2005: 7).

Este Plan de Choque consistió en el aumento del pie de fuerza, brigadas móviles, batallones de alta montaña y agrupaciones de fuerzas especiales urbanas. Todo esto ha llevado a una “mejoría en términos de efectividad, motivación y capacidad de combate del Ejército, pero representa una mayor erogación presupuestal” (Villamizar y Espejo, 2005: 6).

El aumento del pie de fuerza, teniendo en cuenta que la política enfatiza en el control territorial permanente por parte de las Fuerzas Armadas y la disminución de soldados regulares por soldados profesionales, ha significado un mayor esfuerzo presupuestal en gastos de personal.

Así, entre 2002 y 2007 hubo un incremento del 36,3% en el personal de las Fuerzas Armadas, con un aumento del 45% de soldados profesio-

nales, de 54.345 en 2002 a 79.064 en 2007. Entre los años 2002 y 2005 hubo una sustitución de 30 mil soldados regulares por soldados profesionales, lo que implicó un gasto mayor ya que mientras un soldado regular implicaba un gasto de 10 millones de pesos por año, un soldado profesional implicaba un costo de alrededor de 20 millones de pesos para el mismo período. (Villamizar y Espejo, 2005: 5)

Además de los gastos de personal, las acciones adelantadas por las Fuerzas Armadas también implican un aumento en los gastos por cuenta de dotación, adquisición de armamento y equipos, y construcción de infraestructura.

Tabla 1 Presupuesto total en el sector Defensa (vigencia 2007)						
Unidad/ tipo de gasto	Funcionamiento	Transferencias	Operación comercial	Disponibilidad final	Presupuesto de inversión	Total 2007
Sector central FFMM.	5.084.360	984.634			1.094.634	7.076.658
Policía Nacional	3.327.634	569.204			154.634	4.051.183
Total Fuerza Pública	8.412.264	1.553.838			1.161.739	11.127.841
Sector des- centralizado	96.078	2.198.735	421.324		22.784	2.738.921
Empresas sector Defensa	1.493.436			2.103.342	406.829	4.003.607
Total presupuesto	10.001.738	3.752.573	421.324	2.103.342	1.591.352	17.870.369
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.						

El incremento en el GDS y la estrategia de contención-protección desplegada ha detenido el avance de los grupos armados y la intención de las FARC de pasar de una guerra de guerrillas a una guerra de movimientos. No obstante, diversas voces señalan que es necesario un aumento en el GDS si se quiere derrotar a la subversión; en efecto, para el año 2008 el

GDS tuvo un aumento significativo de recursos, cuya destinación es el aumento del pie de fuerza: la meta es llegar a 100 mil soldados profesionales y el equipamiento de las unidades operativas de la Fuerza Pública. Así, mientras en el año 2007 el total del presupuesto del Sector Central o Gasto de Fuerza Pública fue de \$ 11.127.841 (tabla 1), en 2008 este rubro es de \$ 14.951.570, lo que constituye un incremento de \$ 3.823.729, es decir, más del 30%.

Respecto al año 2007, los gastos de inversión tuvieron un aumento de \$ 1.792.443; en 2007 el monto fue de \$ 1.161.739, y en 2008 será de \$ 2.954.182. Buena parte de estos recursos se destinarán a la adquisición de 15 helicópteros estadounidenses *Black Hawk*; cuatro helicópteros rusos MI-17; otros 12 helicópteros de ataque (en 2008 llegan seis); cuatro aviones de transporte españoles, y la repotenciación de varias fragatas (*El Tiempo*, 2007).

Concepto	Gastos de personal	Costos generales	Transferencias	Total funcionamiento	Gastos de inversión	Total
Gestión general	70.250	122.133	701.065	893.448	14.427	907.875
Comando general	10.506	19.979	520.000	31.005	42.630	73.635
Ejército nacional	3.052.874	929.152	213.304	4.195.330	1.173.519	5.638.849
Armada nacional	488.868	193.446	35.451	717.765	732.976	1.450.741
Fuerza Aérea	270.678	421.588	14.663	706.929	943.980	1.650.909
Salud Fuerzas Militares	53.997	258.936	182.807	495.720	39.188	534.908
Dirección general marítima	14.415	21.534	120	36.069	7.462	43.531
Total Fuerzas Militares	3.961.568	1.966.768	1.147.930	7.076.266	2.954.182	10.030.448
S. Gral. Ponal	2.893.231	490.996	618.016	4.002.243	448.074	4.450.317
Salud Policía	44.179	365.760	57.839	467.778	3.027	470.805
Total Policía	2.937.410	856.756	675.855	4.470.021	451.101	4.921.122
Total Fuerza Pública	6.898.978	2.823.524	1.823.785	11.546.278	3.405.283	19.951.570

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Si bien estos aumentos son considerados necesarios desde la perspectiva de la derrota militar de las agrupaciones guerrilleras, hay una ausencia en la política de seguridad de una política de paz, a la vez que los aumentos en GDS implican “sacrificios” en otras áreas del presupuesto. A la vez que el grueso de los recursos del GDS están destinados a la lucha contrainsurgente dejando en mora el impulso a medidas de seguridad ciudadana que den prioridad a la prevención y la reforma del cuerpo policial.

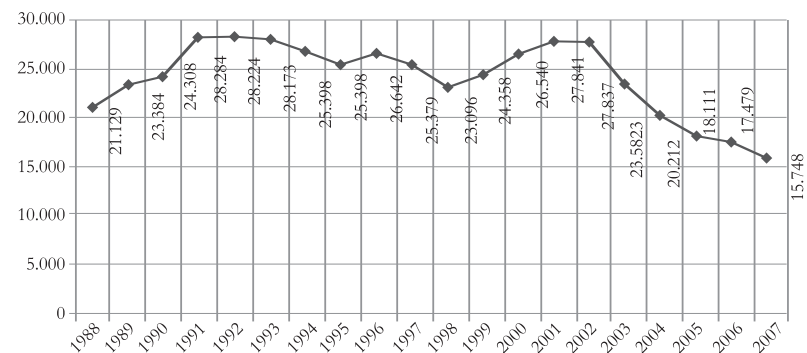
Impacto del Gasto en Seguridad y Defensa: una lectura desde la seguridad ciudadana

La Política de Defensa y Seguridad Democrática arroja un resultado positivo en la reducción de indicadores nacionales de violencia por cuenta de los actores armados; esto se debe a la estrategia militar contra las agrupaciones armadas como al proceso de desmovilización de las agrupaciones de autodefensa. De esta manera, existe una reducción en los índices de homicidios comunes (gráfico 2); secuestros; retenes; atentados contra la estructura vial y energética, y acciones subversivas.

No obstante, las cifras en materia de delitos relacionados con la seguridad ciudadana son preocupantes y muestran una tendencia estable, sin

Gráfico 2

Evolución del homicidio común en Colombia (1989-2007)



Fuente: Policía Nacional y Ministerio de Defensa Nacional.

disminución como el hurto común y hurto a residencias, o con aumentos alarmantes como el hurto a personas que pasó de 41.215 casos en 2005, a 50.880 en 2007.

Además de las cifras –y tal como se ha afirmado reiteradamente a lo largo del texto–, es necesario el diseño e implementación de una política de seguridad ciudadana que involucre las diversas instituciones estatales, al comprender la reforma policial y del sistema de justicia, así como la política social como componente clave de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.

La comparación del GDS respecto al gasto social y de justicia evidencia que mientras el GDS ha crecido entre 2000 y 2007 –alrededor de 0,4 puntos porcentuales–, el gasto social como porcentaje del PIB ha disminuido a lo largo del mismo período de tiempo de 14,22 puntos porcentuales a 13,26 puntos de acuerdo con proyecciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Entre tanto, en materia de justicia hay un crecimiento de 0,5 puntos porcentuales entre 2000 y 2007.

Tabla 3

Presupuesto general de la nación para sectores Social, Seguridad y Defensa y Justicia (gastos totales % del PIB)

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Social	14,22	14,23	13,25	14,58	14,51	15,8	14,74	13,26
Seguridad y Defensa	2,9	2,8	3,1	3,3	3,4	3,3	3,3	3,3
Justicia	1,14	1,14	1,07	0,98	0,91	1,02	1,1	1,19

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Defensa Nacional.

De este modo, el GDS ha crecido más que el gasto social en los últimos siete años y ha tenido un crecimiento similar con respecto al sector Justicia. El comportamiento del GDS y el hecho de que, a nivel interno, los recursos del sector estén destinados a los gastos de funcionamiento, demuestra que el Estado colombiano gasta más en medidas de control que en medidas de prevención, circunstancia que está mediada por la existen-

cia del conflicto armado y la prioridad de la política de seguridad a la lucha contrainsurgente. Es así como Colombia está frente al reto de trabajar integralmente el tema de la seguridad, desarrollando medidas de control y prevención, y en materia presupuestal, equilibrando el gasto en Defensa y Seguridad, sector Justicia y sector Social, en la medida en que el invertir mayores recursos en el gasto social redundaría en beneficios para el bienestar de la población, lo cual, en el mediano y largo plazos conllevaría a una disminución de la inseguridad y la reducción de los factores que potencian la violencia.

Conclusiones

Las dos preguntas que guiaron esta reflexión indagaban respecto a la existencia o no de una política de seguridad ciudadana en Colombia y el presupuesto destinado a ésta. Como se evidenció, en Colombia existe un marco legal y constitucional que desarrolla la seguridad ciudadana y el tratamiento alternativo de la violencia y la delincuencia. No obstante, hay serios problemas que involucran a actores nacionales y locales, así como las amenazas inmediatas a la seguridad interna, las cuales determinan el desarrollo de una política de seguridad con un marcado énfasis en lo militar y en la lucha contrainsurgente, dejando de lado problemáticas igualmente serias que afectan el bienestar de los ciudadanos y que contribuyen a potenciar las diversas manifestaciones de violencia, tanto de tipo políticas como de otros órdenes, y la inseguridad.

No hay duda de que los esfuerzos importantes en seguridad ciudadana han corrido por cuenta de los gobiernos locales y, especialmente, de las grandes ciudades. En este sentido, es clave y necesario el desarrollo de una política de seguridad ciudadana clara y amplia, que no solamente considere los aspectos de combate a la violencia y el crimen mediante el incremento de medidas de control, sino que promueva medidas de prevención y rehabilitación, y que considere la política social una parte de sus ejes, como forma para brindar protección y bienestar a la población, y como mecanismo de prevención de la violencia y la delincuencia en el mediano y largo plazo.

El viraje hacia una política en este sentido requiere, además de la voluntad política, un cambio en la disposición presupuestal y los destinos de los recursos asignados al gasto en Defensa y Seguridad, ya que, en los últimos años, dicho gasto se ha incrementado para fortalecer las capacidades de guerra de las Fuerzas Armadas.

Desafortunadamente, esperar un cambio significativo como este en el corto plazo es ambicioso y lejano de los referentes de la realidad, la cual evidencia que, por lo menos en el próximo lustro, el énfasis de la política de seguridad colombiana continuará centrada en el aspecto represivo y militar de la seguridad –como política contrainsurgente–, dejando a un lado marginal las concepciones amplias de seguridad consideradas valiosos avances en la consolidación y desarrollo de las sociedades democráticas.

Bibliografía

- Acero, Hugo (2005). *La seguridad ciudadana, una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*, en: Biblioteca Virtual Nueva Sociedad. Documento electrónico:
<http://www.nuso.org/upload/seguridad/Acero.pdf> [Consulta: 10 de diciembre de 2007].
- Casas, Pablo (2005). “Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana”, en: Alfredo Rangel (Ed.) (2005). *Seguridad urbana y Policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Departamento Nacional de Planeación (2006). *Indicadores de coyuntura económica 2006*. Documento electrónico:
http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=198. [Consulta: 10 de diciembre de 2007].
- González, Francisco y Carlos Esteban Posada (2001). “Criminalidad, violencia y gasto público en Justicia, Defensa y Seguridad”, en: *Colombia. Revista de Economía Institucional*, primer semestre.
- González, Jorge Iván (2006). “Ni economía de guerra ni economía del bienestar”, en: *Deshacer el embrujo. Alternativas a las políticas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

- Ministerio de Defensa de Colombia (2007). *Presupuesto en Defensa y Seguridad en Colombia*. Bogotá. Documento electrónico: www.mindefensa.gov.co [Consulta: 13 de diciembre de 2007].
- Ministerio de Defensa de Colombia (2007). *Logros de la Política de Consolidación en Seguridad y Defensa*. Bogotá. Documento electrónico: www.mindefensa.gov.co [Consulta: 17 de enero de 2008].
- Presidencia de la República de Colombia (2003). *Plan de desarrollo 2002-2006, hacia un Estado comunitario*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Documento electrónico: www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf [Consulta: 10 de diciembre de 2007].
- Ministerio de Defensa de Colombia (2007). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá. Documento electrónico: http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Politica_de_Consolidacion_de_la_Seguridad_Democratica.pdf [Consulta: 10 de diciembre de 2007].
- Presidencia de la República de Colombia (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Presidencia de la República de Colombia (2007). *Plan de desarrollo 2006-2010, Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Documento electrónico: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx> [Consulta: 10 de diciembre de 2007].
- Rivas, Ángela (2005). “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia”, en: Alfredo Rangel (Ed.) (2005). *Seguridad urbana y Política en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Tovar, Janeth, Héctor Riveros y Andrés Soto (1999). “El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos”, en: *Revista de la CEPAL*, número 69, diciembre, pp. 163-180.
- Vargas, Alejo (2007). “La singularidad colombiana: Fuerzas Armadas en seguridad interior”, en: *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: Resdal.
- Villamizar, Andrés y Germán Espejo (2005). *El gasto en Seguridad y Defensa en Colombia: de la contención a la ofensiva*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. Documento electrónico:

www.seguridadydemocracia.org [Consulta: 13 de diciembre de 2007].

Villamizar, Andrés y Germán Espejo (2007). “Gasto militar de 2008 crecerá tanto que se teme por finanzas del Gobierno y balanza comercial”. *Diario El Tiempo*, 19 de diciembre. Documento electrónico: www.eltiempo.com/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3867211.html [Consulta: 17 de enero de 2008].