

SEGURIDAD CIUDADANA Y GASTO PÚBLICO: REFLEXIONES SOBRE EL CASO COLOMBIANO

*Citizen security and public expenditure: thinking about the
Colombian case*

Alejo VARGAS VELÁSQUEZ y Viviana GARCÍA PINZÓN

Universidad Nacional de Colombia

✉ avargasv@cable.net.co

✉ vegarcnap@gmail.com

BIBLID [1130-2887 (2008) 50, 37-51]

Fecha de recepción: agosto del 2008

Fecha de aceptación y versión final: noviembre del 2008

RESUMEN: El objetivo de este artículo es responder las dos siguientes preguntas: ¿existe una política clara de seguridad ciudadana en Colombia? y ¿cómo caracterizar el gasto del Estado colombiano en seguridad ciudadana? Para responder estas preguntas, en la primera parte del texto se presenta el marco institucional y legal de la seguridad, con énfasis en lo pertinente a la seguridad ciudadana. En la segunda parte, se analiza el papel de la seguridad ciudadana en el marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, la cual es la directriz de la política de seguridad en Colombia. En tercer lugar se examina la composición del gasto en defensa y seguridad en Colombia y la del sector social y de justicia, con la intención de analizar el peso de las medidas de control y prevención en la política pública de seguridad. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y sugerencias suscitadas a partir del análisis precedente.

Palabras clave: seguridad ciudadana, gasto público, gasto en seguridad y defensa, seguridad interna, Colombia.

ABSTRACT: The objective of this article is to answer the following two questions: is there a clear citizen security policy in Colombia? And, what are the characteristics of the Colombian public expenditure on citizen security? To answer these questions, in the first part the legal and institutional framework of the security policy is presented with an emphasis on those parts which are pertinent to citizen security. In the second part is analyzed the role of the citizen security within the Defense and Democratic Security Policy, which is a guideline of the security policy in Colombia. In third place, the composition of the security and defense budget, as well as those of the justice

and social sectors, are considered in order to analyze the role of the control and preventative measures within the security policy. Finally, some conclusions and suggestions based on the previous analysis are presented.

Key words: citizen security, public expenditure, safety and defense expenditure, homeland security, Colombia.

I. INTRODUCCIÓN

El presupuesto público es la principal herramienta con que cuentan las autoridades para ejecutar las políticas públicas, a la vez que es el reflejo de las prioridades e intereses del Gobierno Nacional. De este modo, el análisis del gasto en seguridad refleja claramente el enfoque y concepto de seguridad asumido por el Gobierno Nacional, 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.

El objetivo del presente artículo es desarrollar una lectura del gasto público nacional en materia de seguridad desde la perspectiva de la seguridad ciudadana¹. La reflexión se desenvuelve a partir de los siguientes interrogantes: ¿existe una política clara de seguridad ciudadana en Colombia? Y ¿cómo caracterizar el gasto del Estado colombiano en seguridad respecto a esta materia?

El texto se compone de cuatro partes. En la primera se presenta el marco institucional y legal de la seguridad, con énfasis en lo pertinente a la seguridad ciudadana. En la segunda parte se busca resolver el primer interrogante formulado (¿existe una política clara de seguridad ciudadana en Colombia?) indagando respecto a la seguridad ciudadana en relación con la Política de Defensa y Seguridad Democrática, la cual es la directriz de la política de seguridad en Colombia. En tercer lugar y a propósito de la segunda pregunta (¿cómo caracterizar el gasto del Estado colombiano en seguridad ciudadana?) se examina la composición del gasto en defensa y seguridad en Colombia y el de los sectores justicia y social, en la perspectiva de analizar el peso de las medidas de control y prevención en la política pública de seguridad. Por último, se presentan algunas conclusiones y sugerencias suscitadas a partir de la reflexión precedente.

II. 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

1. Una aclaración pertinente consiste en señalar que si bien en Colombia, en el ámbito local, se han desarrollado algunas experiencias exitosas en materia de seguridad ciudadana, como son 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 excede el objeto de la presente reflexión.

agudización del conflicto armado interno y el surgimiento y consolidación del narcotráfico como amenaza a 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, en Colombia 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 indiferenciación 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 y el presupuesto que es destinado para un concepto y para el otro, en la medida en que existe una imbricación de las dos. Dadas las particularidades del caso colombiano, las instituciones militares y de policía confluyen en espacios y funciones.

De la misma manera, 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.

II.1. 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 empiezan 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, reorientan 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, los gobernadores y los alcaldes de garantizar el orden público en sus respectivas jurisdicciones, dichas competencias serán 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, la preservación del orden público (art. 122 Ley 148/1997). 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 ejecución 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 2.170 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 que tengan lugar.

Acero (2005) señala la importancia de estos avances constitucionales y legales; sin embargo, critica el que los distintos gobiernos nacionales y locales hayan delegado la responsabilidad de la seguridad en cabeza de las Fuerzas Armadas, sin que existiesen políticas integrales de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana lideradas por el Ejecutivo, de manera que la lucha contra la violencia y la delincuencia sigue teniendo un tratamiento militar y policial².

II.2. 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 2.615 de 1991, los cuales son 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 enfrenta 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 para la formulación de directrices en materia de seguridad ciudadana, entre otros.

De este modo, en la actualidad, el Gobierno no convoca el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana sino que todo lo coordina 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 que, 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 el narcotráfico, dejando de lado amenazas como el crimen organizado, la delincuencia común y demás problemáticas que afectan el bienestar ciudadano y la convivencia pacífica.

2. 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 (H. ACERO, 2005).

III. LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

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) y Ejército de Liberación Nacional (ELN)– y agrupaciones paramilitares. Dicha política responde al mandato que recibe 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 el país veía cómo se iban al traste los intentos por iniciar un proceso de negociación que llevara 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 intensificaban 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 de 2001, las cuales posicionaron el terrorismo como la principal amenaza al hemisferio occidental y su combate como prioridad de la agenda de seguridad mundial. Los relatos surgidos en torno a la lucha de la democracia y la paz contra el terrorismo llevaron a que los grupos armados ilegales colombianos dejaran de ser considerados como una problemática de índole interna, para ser situados como una amenaza, no sólo para la estabilidad regional, sino para la democracia a escala mundial.

En el documento titulado «Política de Defensa y Seguridad Democrática» el gobierno colombiano define 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:

- el terrorismo
- el negocio de las drogas ilícitas
- las finanzas ilícitas
- el tráfico de armas, municiones y explosivos
- el secuestro y la extorsión
- el 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 agrupaciones insurgentes son presentadas como grupos criminales que se alimentan del negocio del narcotráfico, son «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 afirmar que la razón de la guerra en Colombia es tan sólo 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.

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 ciudadana³. De este modo, hay una prioridad a la tarea de protección y seguridad del Estado, apartándose de 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 fue puesto 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 materia de formulación de políticas y planes de seguridad, así como en 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 mismo así lo han asimilado: la propuesta está dirigida a fortalecer las redes de cooperantes, conformando

3. 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 (P. CASAS, 2005: 63).

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 2007 la que será 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 la amenaza principal la sigue constituyendo la existencia de grupos armados ilegales, seguida de 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, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos
- elevar drásticamente los costos de 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 puede observar, 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, Ministerio del Interior y de Justicia y Departamento Nacional de Planeación y que contemple la reforma de las políticas criminal y carcelaria, el desarrollo de una política de juventudes, el fortalecimiento de mecanismos de justicia y una mayor asignación de recursos por parte del Gobierno Nacional⁴.

4. Al respecto, A. RIVAS (2005: 86-87) 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

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 la lucha contra el crimen y la violencia pero se descuidan los demás aspectos que son parte de la seguridad ciudadana.

Lo deseable es que la estrategia de seguridad ciudadana esté inscrita dentro de 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 niveles suficientes de ingreso, 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 papel militar que el énfasis en la lucha contra las agrupaciones guerrilleras le ha otorgado y, por lo tanto, una mayor asignación presupuestal para programas de prevención y reforma policial.

IV. 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 del crimen; de tal manera que el debate entre eficiencia y nivel de gasto ha sido abordado en forma marginal o completamente abandonado cuando se trata del diseño o aplicación de políticas (González y Posada, 2001: 79).

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

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 a 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.

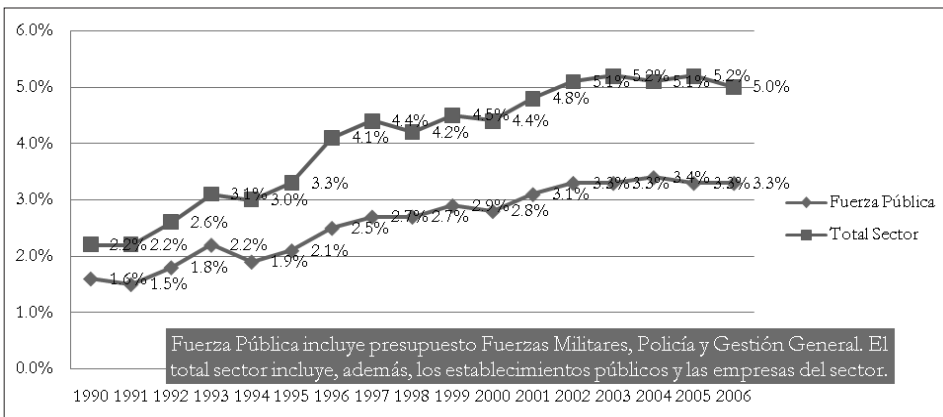
Probablemente, como afirma González (2006), Colombia no alcanzó a consolidar una economía del bienestar (*welfare*), y tampoco ha logrado estructurar una economía de guerra (*warfare*). No hay duda de que la administración Uribe ha impulsado el aparato de guerra, pero la economía nacional está lejos de poder ser calificada como una economía de guerra. Entre 1997 y el 2004 el gasto en defensa pasa del 1,93% del PIB al 2,53%. Mientras tanto, el gasto en educación subió del 3,84% del PIB al 5,49%. En sanidad 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 que su crecimiento no ha sido muy acelerado. A partir de 2001, durante la administración Uribe, se observa 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 1950 con oscilaciones debido a momentos coyunturales. Este crecimiento se ha hecho mayor a partir de la década de 1990, 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 un 42,4%, gracias a la creación del Impuesto de Guerra. Los recursos fueron destinados al financiamiento del aumento de personal, el reajuste salarial y la puesta en marcha de planes de protección de la infraestructura energética y vial.

En el año 1997 se produjo 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

GRÁFICO I. GASTO EN SEGURIDAD Y DEFENSA COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

para mejorar aspectos como movilidad, inteligencia y comunicaciones. Al respecto de la nivelación salarial, Tovar, Riveros y Soto (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.

A lo largo de los últimos seis años, durante el gobierno de Uribe, se ha dado un incremento sostenido en el GDS. En 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 Pastrana (1998-2002), fue establecido en 2002 el Impuesto para la Seguridad Democrática, mediante el cual se recaudaron 2,5 billones de pesos con el fin de cerrar la brecha presupuestal de la Fuerza Pública para 2002 (600.000 millones) y financiar el denominado «Plan de Choque» de 2003 (1,4 billones) y 2004 (400.000 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 el control territorial permanente por parte de las Fuerzas Armadas, y la disminución de soldados regulares por soldados profesionales han 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 profesionales (de 54.345 en 2002 a 79.064 en 2007). Entre los años 2002 y 2005 hubo una sustitución de 30.000 soldados regulares por soldados profesionales, lo que implica un gasto mayor, ya que mientras un soldado regular implica un gasto de 10 millones de pesos por año un soldado profesional implica 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, así como también la construcción de infraestructura.

TABLA I. PRESUPUESTO TOTAL SECTOR DEFENSA (2007)

Unidad/ Tipo de gasto	Funcionamiento	Transferencias	Operación comercial	Disponibilidad final	Presupuesto de inversión	Total 2007
Sector Central FFMM	5.084.630	984.634			1.0094.634	7.076.658
Policia Nacional	3.327.634	569.204			154.345	4.051.183
Total Fuerza Pública	8.412.264	1.553.838			1.161.739	11.127.841
Sector descentralizado	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 en efecto se quiere derrotar a la subversión. Para el año 2008 el GDS tuvo un aumento significativo de recursos, cuya destinación fue el aumento del pie de fuerza. La meta es llegar a 100.000 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 I), en 2008 este rubro es de \$ 14.951.570, lo que constituye un incremento de \$ 3.823.729, es decir, más del 30%.

Durante 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 irán destinados a la adquisición de 15 helicópteros estadounidenses Black Hawk, 4 helicópteros rusos MI-17, otros 12 helicópteros de ataque (en 2008 llegarán 6), 4 aviones de transporte españoles y la repotenciación de varias fragatas (*El Tiempo*, 2007).

TABLA II. PRESUPUESTO SECTOR CENTRAL, SEGURIDAD Y DEFENSA (2008)

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.

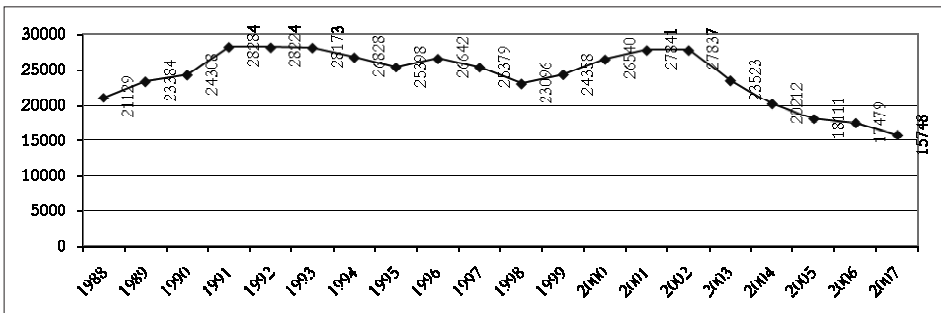
V. IMPACTO DEL GASTO EN SEGURIDAD Y DEFENSA: UNA LECTURA DESDE
 LA SEGURIDAD CIUDADANA

Los resultados de la Política de Defensa y Seguridad Democrática arrojan un saldo positivo en la reducción de indicadores nacionales de violencia por cuenta de los actores armados; esto se debe tanto a la estrategia militar contra las agrupaciones armadas como al proceso de desmovilización de las agrupaciones de autodefensa. De esta manera hay una reducción en los índices de homicidios comunes (Gráfico II), 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 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 como se ha afirmado reiteradamente a lo largo del texto, es necesario el diseño e implementación de una política de seguridad ciudadana que involucre a las diversas instituciones estatales, abarcando la reforma policial y del sistema de justicia y la comprensión de la política social como componente clave de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.

GRÁFICO II. EVOLUCIÓN DEL HOMICIDIO COMÚN EN COLOMBIA (1989-2007)



Fuente: Policía Nacional y Ministerio de Defensa Nacional.

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

TABLA III. PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN.
 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	14,41	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. La evolución 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 existencia del conflicto armado y la prioridad de la política de seguridad respecto 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 hecho de invertir mayores recursos en el gasto social redunde en beneficios para el bienestar de la población. Esto, a su vez, conlleva en el mediano y largo plazo una disminución de la inseguridad y una reducción de los factores que potencian la violencia.

VI. CONCLUSIONES

Los dos interrogantes que guiaron esta reflexión se referían a la existencia o no de una política de seguridad ciudadana en Colombia y al 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 amenazas inmediatas a la seguridad interna que 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 político 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 como parte de sus ejes la política social

como forma de 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 en 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 éste en el corto plazo es ambicioso y lejano a 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 las concepciones amplias de seguridad, consideradas valiosos avances en la consolidación y desarrollo de las sociedades democráticas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACERO, Hugo. *La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*. Biblioteca Virtual Nueva Sociedad, 2005. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/seguridad/Acero.pdf>. Consultado el 10 de diciembre de 2007.
- CASAS, Pablo. Reformas y contrarreformas en la policía colombiana. En RANGEL, Alfredo (ed.). *Seguridad Urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, pp. 4-80.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Indicadores de coyuntura económica*. 2006. Disponible en http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=198. Consultado el 10 de diciembre de 2007.
- GONZÁLEZ, Francisco y POSADA, Carlos Esteban. Criminalidad, violencia y gasto público en justicia, defensa y seguridad en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 2001, 3 (4): 78-102.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván. Ni Economía de Guerra, ni Economía del Bienestar. En BORRERO GARCÍA, Camilo y PAREDES HERNÁNDEZ, Natalia (eds.). *Desbacer el Embrujo. Alternativas a las Políticas del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2006, pp. 33-38.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa, 2007. Disponible en http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Politica_de_Consolidacion_de_la_Seguridad_Democratica.pdf. Consultado el 10 de diciembre de 2007.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. *Presupuesto en Defensa y Seguridad en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Defensa, 2007. Disponible en <http://www.mindefensa.gov.co>. Consultado el 13 de diciembre de 2007.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA. *Logros de la Política de Consolidación en Seguridad y Defensa*. Bogotá: Ministerio de Defensa, 2007. Disponible en <http://www.mindefensa.gov.co>. Consultado el 17 de enero de 2008.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Plan de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2003. Disponible en <http://>

- www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf
Consultado el 10 de diciembre de 2007.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2003.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Plan de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx>. Consultado el 10 de diciembre de 2007.
- RIVAS, Ángela. Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. En RANGEL, Alfredo (ed.). *Seguridad Urbana y policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, pp. 81-166.
- TOVAR, Janeth; RIVEROS, Héctor y SOTO, Andrés. El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos. *Revista de la CEPAL*, 1999, 69: 163-180.
- VARGAS, Alejo. La singularidad colombiana: Fuerzas Armadas en seguridad interior. En DONADIO, Marcela (coord.). *Atlas Comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL, 2007.
- VILLAMIZAR, Andrés y ESPEJO, Germán. *El gasto en Seguridad y Defensa en Colombia: de la contención a la ofensiva*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005. Disponible en <http://www.seguridadydemocracia.org>. Consultado el 13 de diciembre de 2007.
- VILLAMIZAR, Andrés y ESPEJO, Germán. Gasto militar del 2008 crecerá tanto que se teme por finanzas del Gobierno y balanza comercial. *El Tiempo*, 19 de diciembre de 2007. Disponible en http://www.eltiempo.com/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3867211.html. Consultado el 17 de enero de 2008.

