

TEMA CENTRAL

El presupuesto de la seguridad

Pablo Salazar Canelos y Alexandra Lastra Andrade

La seguridad ciudadana se ha convertido, desde hace varios años, en una prioridad para los estados. De hecho, los altos índices de violencia delictiva, la creciente percepción ciudadana de inseguridad y la consecuente conflictividad social han llevado a los gobiernos a emprender una serie de políticas orientadas tanto a prevenir como a reprimir la violencia.

En Ecuador, las acciones han sido tomadas desde tres frentes de la institucionalidad pública: el sector jurisdiccional (Cortes de Justicia), el sector de asuntos internos (Ministerio de Gobierno y Policía, Dirección de Seguridad, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Dirección de Tránsito y Dirección de Migración) y el sector defensa nacional (Ministerio de Defensa y Consejo de Seguridad Nacional).

Este informe analiza, desde una perspectiva económica, los gastos en que está incurriendo el estado ecuatoriano para cubrir las demandas ciudadanas de seguridad. El documento se organiza en tres partes: en la primera sección se describe la cantidad del gasto destinado a seguridad, con un detalle a nivel de institución y un acápite sobre la capacidad de ejecución de dicho gasto como medida aproximada de la gestión de recursos; en la segunda sección se analiza la calidad del gasto a partir del uso de recursos en distintas actividades. Finalmente, se hace referencia a un conjunto de políticas que deberían orientar el uso eficiente de recursos para lograr un mayor impacto en términos de mejoras de los indicadores de seguridad.

¿Cuánto gasta el estado ecuatoriano en seguridad?

La prioridad que ha dado el estado ecuatoriano al tema de la seguridad se refleja al estudiar las cifras del presupuesto. Es en el presupuesto donde se manifiesta el accionar de la política pública pues "si no está en el presupuesto no existe" y "en el gobierno, el sistema que inspira la conducta con más fuerza es el presupuesto".

Durante el período 1995-2005, a pesar de ciertas caídas derivadas de la crisis económica, se observa una tendencia global al aumento de las asignaciones a seguridad, con un promedio anual de 8% de crecimiento de los recursos destinados a este tema. En cifras, el presupuesto destinado a la seguridad ha subido de alrededor de 800 millones de dólares, en 1995, a cerca de 1300 millones en 2006, lo que denota un incremento de 60% acumulado en 10 años (ver gráfico 1). En la misma línea, el gasto por habitante realizado por el estado para la provisión de servicios de seguridad ha

subido de 79 dólares a cerca de 100 dólares anuales, durante el mismo tiempo de referencia.

Este es un crecimiento importante en términos nominales. Sin embargo, si analizamos la participación de esos recursos dentro del Presupuesto del Gobierno Central se observa que durante el período de análisis la prioridad fiscal del gasto en seguridad baja de 19% a 15%, y el promedio anual es de 16%. Complementariamente, la prioridad macroeconómica del gasto en seguridad, medida como la relación entre el gasto en seguridad y el PIB, mantiene una trayectoria estable alrededor de 3,5% promedio durante el período de análisis.

Estas cifras son bastante cercanas al total del gasto social, que registra una prioridad macroeconómica de 4,5%. No obstante, la tendencia del gasto social en términos de su participación dentro del Presupuesto del Gobierno Central (la prioridad fiscal del gasto) ha sido inversa a la mostrada por el sector seguridad, es decir se ha mostrado creciente. Así, en 1995 se destinaba el 21% del presupuesto del Estado a fines sociales, mientras que para el 2006 la relación se ubicó en 24%. El gasto social por habitante por su parte pasó de 78 a 155 dólares entre los años 1995 y 2006.

Es importante realizar esta comparación pues en la práctica existe un *trade off* entre los distintos tipos de gasto. El hecho de gastar recursos similares en gasto social y en gasto en seguridad refleja una tendencia subóptima. ¿Por qué? La evidencia empírica muestra que si se invierten mayores recursos en el sector social, esto redundará en beneficios como educación, salud, empleo, y generación de oportunidades para la población, que a mediano y largo plazo han mostrado tener una relación positiva con la disminución de la inseguridad. En otras palabras, sería más eficiente invertir mayores recursos en lo social -como medida preventiva- antes que en seguridad en sí misma -como medida de control.

Para el año 2006, los recursos que están presupuestados para los tres sectores vinculados a la seguridad alcanzan los 1283 millones de dólares¹. Esto corresponde al 3,3% del PIB (1,6% defensa, 1,3% asuntos internos y 0,4% sector judicial) y al 15% del presupuesto del gobierno central. Esto significa que anualmente el estado destina 96 dólares por habitante para cubrir necesidades de seguridad.

En términos de estructura, como se observa en el gráfico 2, el 49% de estos recursos se dirige hacia el sector defensa, el 40% se destina a asuntos internos y sólo la décima parte se orienta al sistema judicial. Bajo esta estructura, la mayor parte de los recursos son asignados a nivel nacional, pues rige un principio

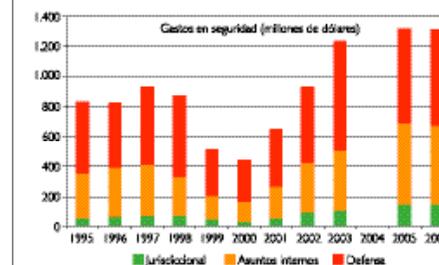
de rectoría central de la seguridad ciudadana. De hecho del total del presupuesto, apenas 32 millones se distribuyen entre las distintas provincias del país. No obstante, es importante destacar que también los gobiernos seccionales destinan parte de sus recursos a funciones orientadas a garantizar la seguridad pública. Del mismo modo, el gasto privado en seguridad es cada vez más común, ya que constituye una estrategia que está adoptando la población con el fin de protegerse de la delincuencia.⁴ Una estimación total del gasto en seguridad debería considerar estos elementos. Para ello sería necesario unificar las categorías de gasto realizado por las distintas instituciones o sectores.

En Quito, por ejemplo, el municipio dispone de una tasa de seguridad que está orientada al fortalecimiento policial para prevención de la delincuencia. De hecho, según información provista por Corposeguridad - ente que administra dicha tasa- se han destinado 11,2 millones de dólares a estos fines, durante los años 2003, 2004 y 2005- es decir el 83% del total consolidado del período. Estos recursos se destinan en su mayoría a gastos operativos y de logística, como sistemas de video vigilancia, construcción de cuarteles y "centrales de atención ciudadana".

Por otro lado, en Guayaquil, la policía privada ha ganado peso relativo debido a que los últimos indicadores señalan que más del 50% de la población ha sido sujeta a algún hecho de violencia durante los últimos tres años, más del 60% se siente vulnerable a la inseguridad y un 40% ha registrado victimización familiar⁵.

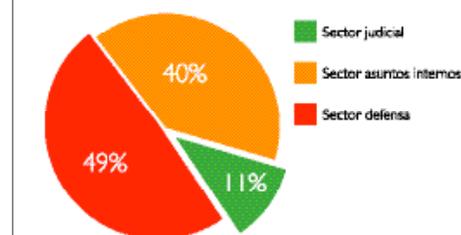
Dentro del gasto realizado por el estado, el presupuesto desagregado por instituciones muestra que el sector judicial dirige un 98% de su gasto a la Corte Suprema de Justicia, que es la corte de casación en todo el territorio nacional. En el sector asuntos internos, son cuatro las instituciones con mayor peso en la distribución de recursos: la Policía Nacional, el Consejo Nacional de Seguridad, el Consejo Nacional

Gráfico 1
Gastos de seguridad (millones de dólares)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Gráfico 2
Distribución del gasto de seguridad, año 2006



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Cuadro 1
Presupuesto de la seguridad
millones de dólares

Sector	Institución	Asign. inicial 2006	%
Sector Judicial	Corte Suprema de Justicia	140,38	97,95
	Corte de Justicia Militar	0,89	0,62
	Corte de Justicia Policial	2,05	1,43
	Total	143,31	100,00
Sector Asuntos Internos	Ministerio de Gobierno	24,27	4,77
	Policía Nacional	410,72	80,80
	Dirección Nacional de Seguridad	0,86	0,17
	Consejo Nacional de Rehabilitación Social	31,35	6,17
	Consejo Nacional de Tránsito	38,12	7,50
	Dirección Nacional de Migración	3,00	0,59
	Total	508,32	100,00
Sector Defensa	Ministerio de Defensa	627,78	99,29
	Consejo de Seguridad Nacional	4,48	0,71
	Total	632,26	100,00

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Gráfico 3
Presupuesto de la seguridad por grupo de gasto

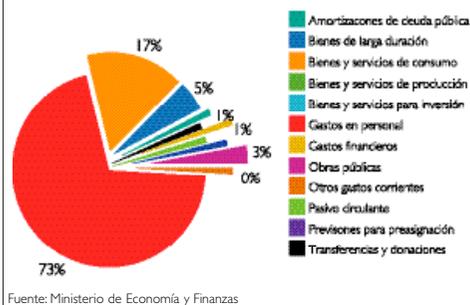
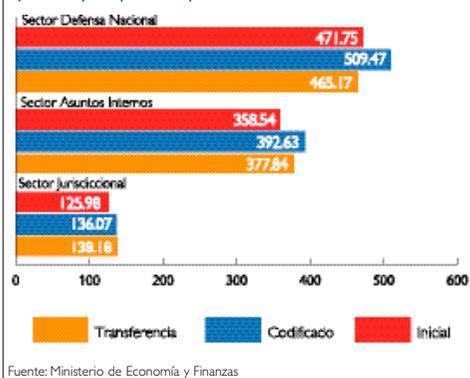


Gráfico 4
Ejecución presupuestaria por sector



de Rehabilitación Social y el Ministerio de Gobierno. De éstas, la Policía Nacional absorbe el 80% de los recursos, es decir 411 millones de dólares. Finalmente, el Ministerio de Defensa es el que abarca la mayor parte del presupuesto institucional del Sector Defensa, con 628 millones de dólares (ver cuadro 1).

Esta distribución de los recursos refleja una clara tendencia en el sistema de seguridad en Ecuador: está fuertemente orientada hacia el control, pues es justamente en la Policía y en defensa donde se concentran las acciones más importantes de lucha contra la inseguridad. El accionar policial se distribuye a lo largo de toda la geografía nacional, mientras que el rol de defensa es fundamental, por ejemplo, en las zonas fronterizas, donde la militarización de las zonas de conflicto ha exigido un fuerte contingente de recursos humanos y financieros, o en situaciones declaradas de emergencia nacional.

Lo anterior justifica una alta inversión en recursos humanos de las tres ramas que componen la seguri-

dad. De hecho, al analizar los usos del gasto se observa que a nivel global el 73% de las asignaciones se dirigen al pago de personal y en total el 91% del gasto es corriente. Apenas el 6% es gasto de inversión, que principalmente se dirige a obras de infraestructura. El sector que mayor concentración tiene en gasto de personal es el jurisdiccional con un 93% del total de recursos, le sigue defensa con un 75% y finalmente está asuntos internos, donde se ubica el presupuesto de la Policía Nacional, con un 63% (ver gráfico 3).

Según información del "Justice Studies Center of America", para el 2004 existía un total de 31.550 efectivos policiales, o el equivalente a 233 policías por cada 100.000 habitantes. Para el año 2005, la Comandancia de la Policía Nacional reporta un total de 32.654 policías, mientras que las estadísticas de personal del gobierno registran 36.907 miembros, lo que supone una tasa de 275 policías por cada 100.000 habitantes. En todo caso, lo importante de remarcar aquí es la trayectoria creciente del personal policial. En el ámbito judicial, en el 2003 había 831 jueces, es decir, 6,1 jueces por cada 100.000 habitantes, y en el 2004 se registraron 2,4 fiscales por 100.000 habitantes (Gráfico 3).

Es importante también destacar la participación del rubro bienes y servicios de consumo, que a nivel agregado representa el 17%, pero tiene un mayor peso relativo para el sector asuntos internos, en el que constituye el 22%, pues es ahí donde se carga la mayor parte los gastos correspondientes a la adquisición de equipamiento policial. En el sector defensa el aporte de bienes y servicio de consumo es de 16%.

En lo que se refiere a fuentes de financiamiento, la mayor parte del presupuesto de la seguridad proviene directamente de las arcas fiscales. Los recursos de autogestión tienen una participación relativa menor, sobre todo en la Policía Nacional y en el Ministerio de Defensa. Para el sector policial, la autogestión representa el 9% de su presupuesto y para la defensa este monto alcanza el 18%. Es aún menor la participación de las preasignaciones: en el Consejo Nacional de Rehabilitación Social se registran 17.89 millones y en la Policía se encuentran asignados 9.54 millones. Es mínimo también el aporte de recursos externos. En la policía se registran 3.13 millones de crédito externo y en defensa otros 10.5 millones, y para el 2006 solo el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) tiene presupuestados 80 mil dólares de asistencia técnica no reembolsable.

También vale rescatar que en promedio, del presupuesto asignado a la institucionalidad relacionada a la seguridad, el nivel de ejecución⁷ alcanza el 92% (según estadísticas del cierre de ejercicio presupuestario 2005) (Gráfico 4).

No obstante, al desagregar la información por grupo de gasto se observan importantes diferencias entre los rubros de gasto corriente y los de inversión. En efecto, la ejecución de gastos corrientes es siempre superior al 93% y llega hasta el 100% mientras que para la inversión presenta una baja ejecución: 68% de obras públicas y 55% de bienes de larga duración⁸ (Gráfico 5).

¿Es un gasto de calidad el que realiza el Estado Ecuatoriano?

Un tema relacionado a la cantidad del gasto es la calidad del mismo. En una economía dolarizada, como la ecuatoriana, y con una fuerte restricción fiscal, la calidad del gasto constituye un elemento fundamental, pues dada la limitada capacidad de crecimiento presupuestario las instituciones deben trabajar sobre la priorización de los recursos asignados. En seguridad, como se ha señalado, esta priorización puede orientarse en dos ámbitos: el primero es el del control y el segundo es el de la prevención.

En Ecuador las cifras demuestran que se ha trabajado sobre todo en el control y, por lo tanto, la administración del sistema refleja un fuerte peso de los componentes relacionados a este campo. De hecho, el 86% del presupuesto destinado a la seguridad se dirige a la administración - que como se indicó anteriormente tiene un fuerte componente de personal de Policía y defensa - y sólo la diferencia representa gastos operacionales. Esto tiene una clara implicación: no se dispone de suficiencia de recursos para dotar a los y las funcionarios/as de insumos de trabajo que garanticen un servicio de mayor calidad y que abastecan las necesidades de la población frente al crecimiento de la violencia y la inseguridad.

De los gastos administrativos de la seguridad, son las fuerzas armadas, la Policía y el sistema judicial los que demandan más del 92% de los recursos (las Fuerzas Armadas utilizan el 50% de las asignaciones, la policía el 30% y el sistema judicial el 12% respectivamente), estadística que es absolutamente coherente con la distribución presupuestaria global donde se observaba que el mayor peso presupuestario lo tienen los sectores de defensa y asuntos internos. Una prioridad claramente inferior tiene la rehabilitación social (5%) (ver gráfico 6).

Al contrario, al revisar los gastos asociados a la operación, se ve que el 57% se destina a seguridad y protección interna -lo cual puede asociarse al trabajo policial-, el 18% se dirige a la policía de tránsito y el 15% a seguridad nacional⁹. Otros datos desagregados hablan por sí mismos. En el sector judicial, por ejemplo, dentro del presupuesto de la Corte Suprema de Justicia, tribunales y juzgados de menores, recibieron apenas el 5% de los recursos (ver gráfico 7).

Con esta distribución de recursos no sorprende un indicador revelado por "Justice Studies Center of America": durante el año 2003 se registraron 72.7 personas detenidas por cada 100.000 habitantes y la sobrepoblación del sistema alcanzaba el 69.2%. Además, del total de detenidos, el 65.2% no tenía condena. Así mismo, se revela que durante el año 2003 cada juez del sistema tenía una total de 4.033 causas y la resolución promedio anual de dichos procesos fue de apenas 16%¹⁰.

Durante el año 2003 se registraron 72.7 personas detenidas por cada 100.000 habitantes y la sobrepoblación del sistema alcanzaba el 69.2%. Del total de detenidos, el 65.2% no tenía condena. La resolución promedio anual de procesos judiciales fue de apenas 16%

Gráfico 5
Ejecución presupuestaria por grupo de gasto

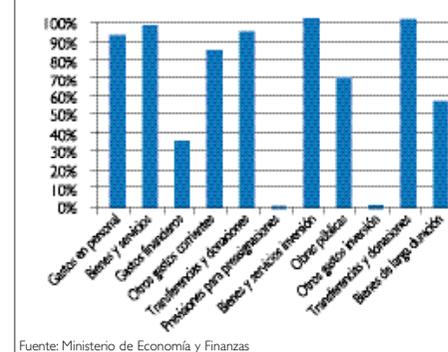


Gráfico 6
Gastos de administración de la seguridad

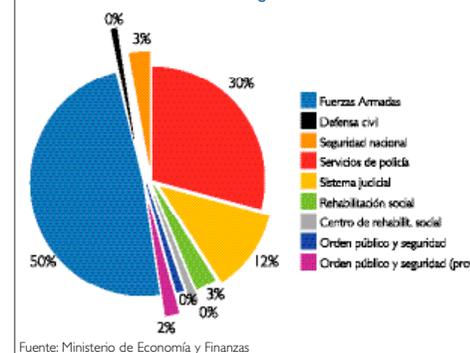
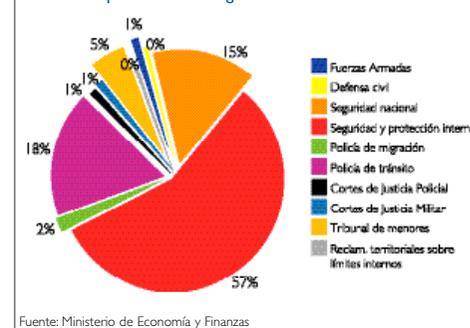


Gráfico 7
Gastos de operación de la seguridad



Eficiencia e impacto del gasto: políticas públicas de seguridad¹

De los indicadores presentados, se puede concluir que en el país la seguridad ciudadana tiene una alta prioridad por la cantidad de recursos que el estado emplea en los distintos sectores. No obstante, se ha visto que los fondos se orientan fundamentalmente a cubrir gastos corrientes y, en particular, a gastos en personal. Esto permite caracterizar al aparato de seguridad del Ecuador como un sistema enfocado principalmente en el control.

Empero, en América Latina se han estudiado varias opciones para generar mayor seguridad ciudadana y lograr una mayor calidad en el uso de recursos. Estas opciones se orientan a una integralidad de políticas, focalizadas en la prevención de factores de riesgo con incidencia en la violencia delictiva, medidas de control policial y medidas preventivas de seguimiento policial².

En cuanto a las medidas preventivas, las propuestas incluyen programas educacionales, organización comunitaria, control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas, el combate de la pobreza y la desigualdad, entre otros. Las medidas de control por su parte están vinculadas a reformas de los sistemas judicial, policial y penitenciario.

En relación al sistema judicial, la reforma plantea la flexibilización de los procedimientos, una mayor coordinación entre el sistema judicial y la Policía, y la revisión de las penas por delitos y tratamiento a las víctimas de actos delincuenciales. Las reformas al sistema policial, por su parte, generalmente están asociadas a la revisión de planes estratégicos, la profesionalización de la policía, la priorización de actividades de control sobre actividades administrativas, el aumento de personal, el incremento de salarios y el fortalecimiento de organismos de control policial anticorrupción. En el sistema penitenciario existen propuestas referidas a la aplicación de instrumentos internacionales en los sistemas carcelarios, mejorar las asignaciones presupuestarias, aceleración de procesos de administración de la justicia y endurecimiento de las penas.

En Ecuador, estos temas se han abordado transversalmente. En el área de prevención se han desarrollado, por ejemplo, los programas de vigilancia comunitaria o los programas educativos escolares sobre prudencia en el consumo de alcohol y otras sustancias. También se han planteado reformas orientadas al incremento del control, que se vinculan a reestructuraciones de los sistemas judiciales y penitenciarios (revisión de las penas), así como del sistema policial (aumento de la dotación de personal, revisión de salarios, entre otros).

En concreto, en el año 2003 se creó la Comisión de Aplicación de la Reforma Procesal Penal, cuyas funciones incluían, entre otras, el diseño de políticas generales y específicas para la aplicación del nuevo sistema procesal penal y la búsqueda de herramientas idóneas de coordinación interinstitucional y de gestión para garantizar la operatividad del nuevo sistema y su transparencia. En el año 2006 se inició el proceso de unificación salarial entre funcionarios de la seguridad.

Otro elemento sobre el cual es necesario trabajar es la elaboración y mejora de sistemas estadísticos que permitan disponer de referentes para estimar los

costos asociados a la provisión de la seguridad ciudadana. Estos sistemas deben tener indicadores claramente identificados y asegurar la fiabilidad de la información y su actualización oportuna. La disponibilidad de estos sistemas facilita la cuantificación de costos económicos y la adopción de medidas idóneas que estén orientadas hacia la prevención.

En este informe se han presentado estadísticas sobre los costos directos del estado ecuatoriano en actividades estrechamente relacionadas a la seguridad pública. Sin embargo, existen otros costos asociados³ al sistema de salud, vivienda y otros servicios sociales que están vinculados con el tema de seguridad. También deben considerarse costos indirectos como morbilidad, mortalidad (principalmente por causas violentas: homicidios, suicidios), abuso de alcohol y drogas, desórdenes depresivos, entre otros. Asimismo, es necesario tomar en cuenta el costo de efectos multiplicadores económicos, como impactos en el mercado laboral y la productividad intergeneracional, y otros efectos multiplicadores sociales asociados al deterioro de las relaciones interpersonales y la calidad de vida.⁴

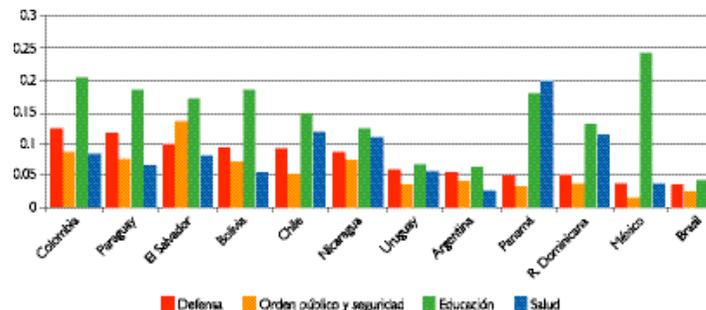
Es entonces de fundamental importancia trabajar integralmente el tema de la seguridad con el fin de minimizar, no sólo los costos económicos, sino también los costos para el desarrollo social y humano. Es decir, medir el *trade off* factores sociales-seguridad, y buscar un equilibrio que minimice los costos asociados y maximice los beneficios esperados sobre la población. Siguiendo esta línea la equidad en el acceso a la seguridad debe ser una meta a través de la cual se busque atender a los sectores más vulnerables de la población.

Este proceso requiere implementar un sistema de planificación que permita valorar exactamente las necesidades, definir e implementar políticas, evaluarlas y medir sus impactos. De este modo se podrá determinar si el rumbo de acción es el correcto o si es necesario adoptar medidas correctivas. El presupuesto es el insumo a través del cual se materializan estos elementos.

1 David Osborne y Ted Gaebler
 2 Para las estimaciones se considera gasto social como el realizado en cinco sectores del gobierno central: educación, salud, bienestar social, trabajo y vivienda.
 3 Esta cifra incluye las asignaciones destinadas al sector jurisdiccional, al sector asuntos internos y al sector defensa nacional. En el presupuesto de asuntos internos no se ha incluido los recursos dirigidos al registro civil; del mismo modo, en el sector defensa nacional no se ha tomado en cuenta el gasto dirigido hacia el Hospital de las Fuerzas Armadas, pues estos recursos no tendrían un impacto directo en resultados relacionados a seguridad.
 4 Por limitaciones de acceso a la información, en este informe no se incluye estadísticas de los gobiernos seccionales. Tampoco se incluyen estadísticas del gasto privado en seguridad, el cual podría, según la evidencia latinoamericana, superar el gasto público.
 5 http://www.ecuadorus/news/archives/ecuador_news/deincuencia_ecuatoriana/
 6 En el boletín Ciudad Segura No. 4, se aprecia un crecimiento del 58% de personal desde el año 1999 hasta el 2005.
 7 Se utiliza como variable proxy de la ejecución la relación entre la transferencia y el presupuesto codificado o presupuesto reformado.
 8 El promedio de ejecución es del 92%, debido al bajo peso de los rubros de inversión en el gasto total.
 9 Es importante aclarar aquí que debido a la estructura presupuestaria y a las formas de presentación de la información no es posible determinar con exactitud el destino de los gastos operativos. Una administración más transparente de las finanzas públicas debería permitir identificar los tipos de gasto realizados dentro de la operación de las instituciones.
 10 http://www.ciencias.org/report/muestra_pais.php?idioma=espanol&tiporeport=REPORTE2&seccion=0
 11 Varios estudios sobre políticas públicas de seguridad han sido realizados por la CEPAL durante la década de los noventa.
 12 Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999) "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa", CEPAL- División de Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales No. 32.
 13 Arriagada, Irma y Lorena Godoy (2000) "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana", CEPAL- División de Desarrollo Social, Revista de la CEPAL No. 70.
 14 En 1995, un estudio del Banco Mundial demostró que estos costos alcanzaban 24.9% del PIB de El Salvador; 24.7% en Colombia, 11.8% en Venezuela, 10.5% en Brasil, 12.5% en México y 5.1% en Perú.

EN CIFRAS

Países latinoamericanos
Gastos públicos por función como porcentaje del gasto público total (1990-2000)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 2001.
 Elaboración: Daniel Atahuichi Quishpe, Center for Hemispheric Defense Studies, 2002.