

MAYO 2006

EDITORIAL

Debatir el presupuesto nacional desde la seguridad ciudadana

Fernando Carrión M.



El presupuesto del sector público se define, por un lado, de acuerdo a las relaciones de poder que, finalmente, se expresan en las políticas públicas. Esto significa que el presupuesto es producto de la correlación de fuerzas entre actores que intervienen en la definición de prioridades del ingreso y del gasto. Por otro lado, el presupuesto también constituye un mecanismo para transparentar ingresos y egresos, es decir, para *rendir cuentas* de lo actuado.

¿Es este el caso del presupuesto de seguridad ciudadana? ¿Existe un presupuesto de la seguridad ciudadana?

En relación a estas interrogantes es necesario señalar que a diferencia, por ejemplo, del manejo de la seguridad nacional, que está a cargo del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, en el país no existe una institución específica que desarrolle las políticas de seguridad ciudadana. En este último caso, existe un marco institucional difuso, dentro del cual varios órganos estatales intervienen con políticas directas e indirectas. Una situación como la descrita conduce a la existencia de un presupuesto de la seguridad ciudadana poco transparente, que dificulta la rendición de cuentas y el monitoreo.

Hay que añadir que los presupuestos de la seguridad ciudadana son manejados con mucho sigilo, dado que aún prevalece la Ley de Seguridad Nacional y persiste una visión militar de confrontación con un enemigo interno. Con ello queda claro que todavía no se define la transición de la seguridad pública (defensa del orden estatal frente a un enemigo interno) hacia la seguridad ciudadana, entendida como la búsqueda de la tolerancia y la convivencia ciudadana.

Los recursos del presupuesto son de orden nacional y no incorporan el principio de las transferencias hacia unidades subnacionales. En la distribución de los recursos también se puede vislumbrar el peso de las políticas represivas en desmedro de las de prevención. Existe una reducción relativa de los recursos para las políticas sociales mientras que, contradictoriamente, se incrementan para la policía y la justicia. Entre el año 2000 y el 2005 el presupuesto de la Policía se triplicó; el de la justicia se duplicó y el presupuesto del sistema carcelario escasamente aumentó. El gasto policial crece más notoriamente debido a que la Policía representa un actor fuerte frente a otros, no sólo por poseer el monopolio de la fuerza, sino también porque la población exige un aumento de su presencia y cobertura. Este aumento presupuestario, dirigido principalmente al fortalecimiento de las fuerzas del orden público, también se debe a que no existe una estrategia nacional de seguridad ciudadana diseñada desde un poder civil superior.

A pesar de este crecimiento de los recursos presupuestarios para la seguridad la violencia sigue aumentando, lo cual conlleva a pensar en la necesidad de mejorar la distribución del gasto entre las políticas de prevención y las de control, así como al interior de las estrategias de control: justicia y rehabilitación.

Es el momento de iniciar el debate sobre el presupuesto de la seguridad ciudadana con la fuerza que el tema amerita, porque allí se definen las políticas, allí sabremos como se está gastando y, sobre todo, porque una buena política de seguridad ciudadana puede ser parte de una buena política macroeconómica.

CONTENIDO

EDITORIAL
Página 1

ENTREVISTA
No se trata de asignar recursos, sino de gastarlos bien
Entrevista a Jaime Carrera
Página 2

El presupuesto del Estado está muy mal distribuido
Entrevista a Alfonso Carrillo B.
Página 10

INTERNACIONAL
Cero tolerancia, cero éxitos
Manuel Dammert Guardia
Página 3

TEMA CENTRAL
El presupuesto de la seguridad
Pablo Salazar Canelos
Alexandra Lastra Andrade
Página 4

MEDIOS
Prensa escrita: excelente vía para exigir recursos
Jenny Pontón Cevallos
Página 12

EN CIFRAS
Página 9

POLÍTICA PÚBLICA
Política presupuestaria de seguridad pública y ciudadana
Jorge Núñez Vega
Página 9

SUGERENCIA
Página 11

CORTOS
Página 11

ENTREVISTA

“No se trata de asignar recursos, sino de gastarlos bien”



Ec. Jaime Carrera
Director Observatorio de
Política Fiscal

¿De acuerdo al seguimiento que ustedes realizan en el Observatorio de Política Fiscal, cómo es el manejo del presupuesto de la seguridad por parte del gobierno?

Esencialmente el tema de seguridad está asignado a la Policía Nacional. Ellos, a su vez, financian gran parte de sus actividades con el dinero que les da el Estado, a través del presupuesto público. En el presente año, a la Policía Nacional le han sido asignados alrededor de USD 412 millones, de los cuales casi USD 300 millones equivalen al sueldo de todo el personal. El resto del dinero se emplea en el sostenimiento de la Policía, gastos operativos, de mantenimiento y otro tipo de actividades.

¿Cómo ve usted que el presupuesto de seguridad esté destinado básicamente a la Policía?

Bueno depende de cómo se defina el concepto de seguridad pública, hoy varias instancias están haciendo seguridad pública, entre ellas los mismos municipios y en general los gobiernos seccionales. Pero no hay realmente en el país una suerte de consolidación del gasto público en seguridad. La información es bastante dispersa y se desconoce de manera clara cuánto asignan las entidades públicas a la seguridad. Entonces, debido al auge de la delincuencia y al incremento de la inseguridad, cada entidad asigna fondos de acuerdo a sus facultades internas, a sus finalidades y a sus propósitos particulares. Yo creo que el Ecuador adolece como país de un esquema de seguridad pública, lo único explícito que existe como función del Estado es la Policía Nacional y los fondos que se asignan a esta instancia, los cuales en gran medida están destinados a remuneraciones, mientras la parte de equipamiento y otros servicios está un poco postergada.

¿Qué opina usted de la calidad de este gasto?

Mire, este es un tema trascendente, es algo que el país debe cuestionarse. En la gestión pública

se debe mirar si la asignación de recursos a través del Estado es eficiente, mediante los resultados que produce la asignación de esos recursos. Evidentemente, en general en la gestión pública, y en particular en la Policía, los resultados no son los mejores. El Estado asigna a la Policía casi el 1,5 % del PIB, que es un presupuesto muy similar al que se asigna a todo el sector de salud pública del país. Sin embargo, uno debe cuestionarse si realmente esa asignación se traduce en

servicios de seguridad para toda la ciudadanía. Ciertamente ahí existen evidencias de malos resultados que desalientan a la comunidad y disminuyen la confianza en la seguridad pública, y eso tiene efectos en el país, porque el gasto público se financia con impuestos de la gente y si la sociedad no recibe buenos servicios por lo que paga, no sólo que se desalienta en el pago de impuestos, sino que deja de confiar en las instituciones públicas. El Estado se desacredita y la gente se ve obligada a pagar de sus rentas

personales esa seguridad pública. Sin duda, no se trata de asignar más recursos sino de gastarlos bien y de que se vean resultados.

¿Cómo se podría organizar mejor este gasto?

Mire, yo creo que hace falta que el país de una vez por todas emprenda una tarea de seguimiento del gasto público y de evaluación de los resultados. Se deben establecer indicadores de seguridad que respondan a los recursos que se asignan, porque este país, pobre, hace un gran esfuerzo por entregar recursos para el gasto público y en particular para la seguridad. Entonces, una de las maneras de hacer que este gasto sea eficiente es que desde las instancias sociales se pida rendición de cuentas y que la asignación de recursos vaya acompañada de indicadores de evolución de los resultados de esa actividad. En general en el sector público, no existen indicadores de evaluación de los resultados, tampoco existe transparencia sobre cómo

Se deben establecer indicadores de seguridad que respondan a los recursos que se asignan, porque este país, pobre, hace un gran esfuerzo por entregar recursos para el gasto público y en particular para la seguridad



se gastan esos recursos, ni una adecuada rendición de cuentas.

¿Entonces parte de la reforma policial consistiría en hacer un seguimiento y evaluación de cómo se gastan los recursos que recibe la institución?

Claro, yo creo que la primera reforma que debe hacerse en el Estado tiene que estar relacionada con la evaluación del gasto, para poder decirle al país si realmente tiene los resultados que espera, porque en general el gasto público, y en particular el de la seguridad, no propenden a la equidad social. Mire usted que de lo que se produce cada año en el país, una tercera parte se entrega a las instituciones públicas para que gasten, y mientras más les damos, más nos descuidamos de los pobres, de los que viven con un dólar al día. Entonces, lo que tenemos que prevenir es que el sector público contribuya a la equidad y al crecimiento del país, a través de un gasto eficiente y una acción que debe ser evaluada. Ahí desempeña un papel fundamental la participación de la ciudadanía, no para pedir más recursos para la seguridad, sino para exigir que éstos se gasten bien, porque tradicionalmente lo que se hace en el país es promover asignación de más recursos, desequilibrando las cuentas públicas, pero jamás nos preocupamos de la eficiencia de la asignación de estos recursos. Tampoco nos preocupamos de que cuando se pide más recursos eso tiene un costo para la sociedad, todos tenemos que financiar eso. Hay mucho por hacer en el país en este campo.



INTERNACIONAL

Cero tolerancia, cero éxitos

Manuel Dammert Guardia

La falta de transparencia en el manejo de presupuestos de seguridad es una característica común y la implementación de la política de “cero tolerancia” en Nueva York, durante la alcaldía de R. Giuliani (1993-2001), no escapó esta tendencia. El enfoque de cero tolerancia se basa en la teoría de las ventanas rotas, desarrollada por James Q. Wilson y George Kelling, y supone que la disminución de los delitos menores constituye una forma de prevenir y reducir los delitos mayores. Durante los primeros cinco años de la implementación de esta política en Nueva York, las acciones de Giuliani y Bratton (Jefe de la Policía) se concentraron en incrementar el presupuesto policial en un 40%, lo que significó la contratación de 12 000 policías. Este aumento presupuestario surgió en el marco de una reestructuración de la policía municipal que perseguía los siguientes objetivos: erradicar la corrupción policial; retirar las armas de las calles; disminuir la violencia; recuperar los locales públicos; disminuir los delitos relacionados con el robo de autos; y frenar la venta de sustancias ilícitas en las calles y la violencia juvenil. Paralelamente, las partidas presupuestarias de algunos servicios sociales como salud y educación disminuyeron de manera notable.

Durante este período, la reducción de los índices de violencia e inseguridad crearon una sensación de éxito que causó un gran impacto a nivel internacional, por lo que diversos países buscaron aplicar esta política, inclusive recurriendo en algunos casos al asesoramiento de Giuliani y Bratton, a través de sus empresas consultoras. Sin embargo, como diversos autores han demostrado, la política de cero tolerancia aplicada en Nueva York tuvo diversos efectos negativos como la criminalización de la pobreza, la aplicación de medidas discriminatorias en contra de minorías étnicas, denuncias de brutalidad policial, entre otros. Asimismo, según James Petras, Giuliani dejó en bancarota al municipio de la ciudad de Nueva York, al manipular el presupuesto para ocultar una deuda de más de 25 mil millones de dólares. Los principales motivos de esta deuda se adjudican a diversos compromisos pactados fuera del presupuesto así como a concesiones de impuestos otorgadas a grandes empresas inmobiliarias de la ciudad.

Esto obliga a repensar cuáles son los efectos sociales y económicos que tiene la ejecución de políticas de seguridad ciudadana como la de cero tolerancia, y cuáles pueden ser los instrumentos necesarios para medir estos efectos. Tarea que se vuelve aun más indispensable cuando las políticas catalogadas de exitosas, se convierten en modelos a ser aplicados en diferentes contextos.

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 1 300 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 social², 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 1 283 millones de dólares³. 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

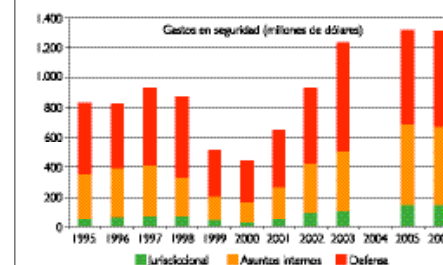
de rectoría central de la seguridad ciudadana. De hecho, del total del presupuesto, apenas 32 millones se distribuyen entre las distintas provincias del país. No obstante, es importante destacar que también los gobiernos seccionales destinan parte de sus recursos a funciones orientadas a garantizar la 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.

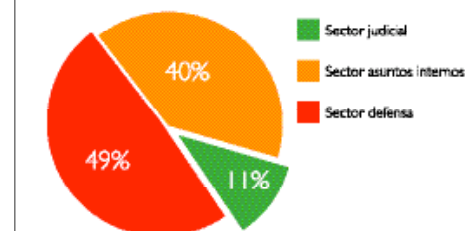
Dentro del gasto realizado por el estado, el presupuesto desagregado por instituciones muestra que el sector judicial dirige un 98% de su gasto a la Corte Suprema de Justicia, que es la corte de casación en todo el territorio nacional. En el sector asuntos internos, son cuatro las instituciones con mayor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



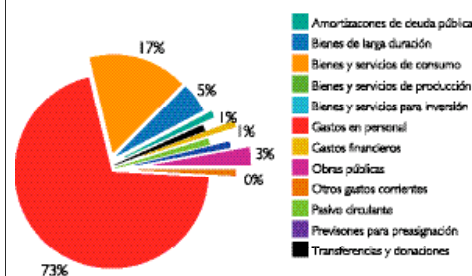
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

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

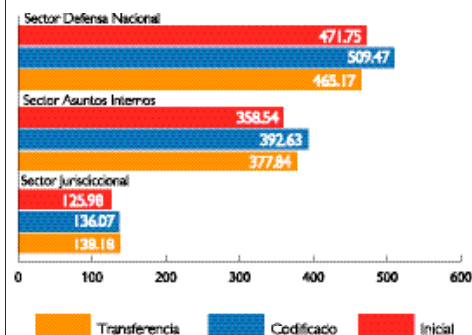
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Gráfico 3
Presupuesto de la seguridad por grupo de gasto



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Gráfico 4
Ejecución presupuestaria por sector



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

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 presignaciones: 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 abastezcan las necesidades de la población frente al crecimiento de la violencia y la inseguridad.

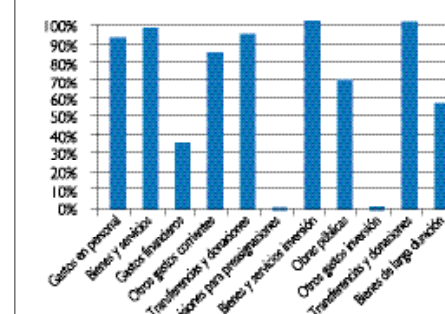
De los gastos administrativos de la seguridad, son las fuerzas armadas, la Policía y el sistema judicial los que demandan más del 92% de los recursos (las Fuerzas Armadas utilizan el 50% de las asignaciones, la policía el 30% y el sistema judicial el 12% respectivamente), estadística que es absolutamente 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.

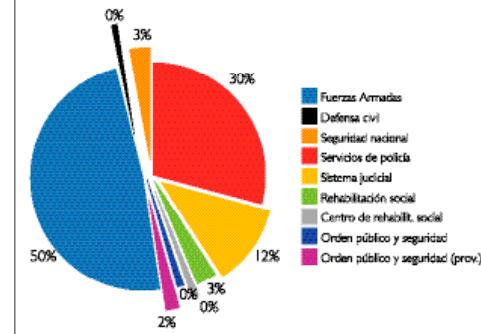
Durante el año 2003 se registraron 72.7 personas detenidas por cada 100.000 habitantes y la sobrepoblación del sistema alcanzaba el 69.2%. Del total de detenidos, el 65.2% no tenía condena. La resolución promedio anual de procesos judiciales fue de apenas 16%

Gráfico 5
Ejecución presupuestaria por grupo de gasto



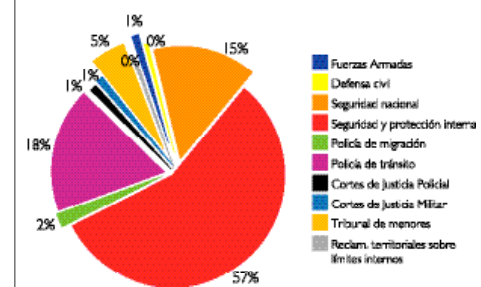
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Gráfico 6
Gastos de administración de la seguridad



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Gráfico 7
Gastos de operación de la seguridad



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

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 delictivos. 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 a 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.

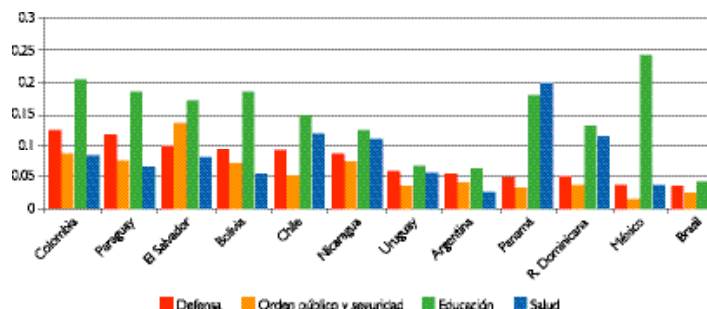
Este proceso requiere implementar un sistema de planificación que permita valorar exactamente las necesidades, definir e implementar políticas, evaluarlas y medir sus impactos. De este modo se podrá determinar si el rumbo de acción es el correcto o si es necesario adoptar medidas correctivas. El presupuesto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

- David Osborne y Ted Gaebler
- Para las estimaciones se considera gasto social como el realizado en cinco sectores del gobierno central: educación, salud, bienestar social, trabajo y vivienda. 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.
- 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.
- http://www.ecuadorus/news/archives/ecuador_news/delinuencia_ecuatoriana/
- En el boletín Ciudad Segura No. 4, se aprecia un crecimiento del 58% de personal desde el año 1999 hasta el 2005.
- Se utiliza como variable proxy de la ejecución la relación entre la transferencia y el presupuesto codificado o presupuesto reformado.
- El promedio de ejecución es del 92%, debido al bajo peso de los rubros de inversión en el gasto total.
- 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.
- http://www.cajamerica.org/report/muestra_pais.php?idoma=espanol&tiporeport=REPORT2&seccion=0
- Varios estudios sobre políticas públicas de seguridad han sido realizados por la CEPAL durante la década de los noventa.
- Amiagada, 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.
- Amiagada, 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.
- 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 Quidshpe, Center for Hemispheric Defense Studies, 2002.

SUGERENCIAS DE POLÍTICA

Política presupuestaria de seguridad pública y ciudadana

Jorge Núñez Vega

Si bien el presupuesto puede definirse como las asignaciones que hace el estado a un sector determinado, en este caso al de seguridad pública y ciudadana; para poder proponer políticas públicas en esta materia también es pertinente tomar en cuenta que hay otros montos destinados al mejoramiento de la seguridad provenientes de rubros no contemplados en el Presupuesto General del Estado (PGE). Por ejemplo, en Quito existe una tasa de seguridad ciudadana administrada por la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, que alcanza aproximadamente cinco millones de dólares al año, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social hasta hace poco tiempo se financiaba únicamente de las multas de cheques protestados, y no se debe olvidar que desde hace cinco años la cooperación internacional canaliza recursos con la pretensión de apoyar proyectos de seguridad ciudadana en el país.

En este análisis se consideran tres elementos claves que permiten evaluar la actual política presupuestaria de seguridad pública y ciudadana: 1) no es posible hablar del sector seguridad pública y ciudadana en función del PGE bajo la actual clasificación presupuestaria; 2) las asignaciones del estado a nivel nacional y local, así como las provenientes de la cooperación internacional, no tienen un enfoque claro de seguridad ciudadana; y 3) toda transferencia de recursos públicos y privados hacia el sector seguridad debe ser controlada por el Ministerio de Gobierno y fiscalizada por la ciudadanía.

En primera instancia, es lógico que no exista un criterio de seguridad pública y ciudadana en el PGE acorde con el tono del debate actual dado que el esquema utilizado responde a necesidades e intereses anteriores a los problemas que ahora se plantean. A modo de ejemplo, el sistema penal es considerado como parte del sistema judicial y no como un elemento de la seguridad pública y ciudadana. Por tanto, es necesario discutir una nueva metodología de distribución de recursos. Ahora bien,

esto no implica una simple reforma legal o reglamentaria basada en el sentido común de los legisladores del Congreso Nacional, sino la reformulación técnica del sistema de asignaciones del PGE basada en nuevas categorías conceptuales.

En segundo lugar, para garantizar una inversión efectiva y acorde a los objetivos de la seguridad pública y ciudadana es necesario definir qué se entiende por estos términos. Es lamentable que el gobierno haya creado una Subsecretaría de Seguridad Ciudadana (cuyo nombre además estaba seguido de una serie de calificativos sin sentido) careciendo de una noción clara del concepto de seguridad ciudadana. La consecuencia principal de esta confusión teórica fue la desaparición prematura de un ente que, en principio, iba a solucionar los problemas actuales de inseguridad.

Por último, no es posible que a las organizaciones no gubernamentales se les permita implementar proyectos a nivel local sin someterse al más mínimo control del estado, escudándose en la retórica de la participación ciudadana. Se debe tomar en cuenta que en materia de seguridad los efectos no intencionados de dichos proyectos pueden generar mayor violencia de la que intentan combatir.

En conclusión, las políticas públicas de seguridad pública y ciudadana en materia de presupuesto requieren un nuevo esquema de asignación de recursos, una definición operativa de la seguridad pública y ciudadana que se encuentre enmarcada en la Constitución y la ley, y tal vez lo más importante, se debe implementar mecanismos de control estatal sobre los montos destinados a la seguridad y dispositivos de fiscalización que involucren a la sociedad civil. Caso contrario, so pretexto de mejorar la seguridad, cualquier persona será capaz de ejecutar planes y programas que no necesariamente estarán acordes a una política de estado en materia de seguridad pública y ciudadana, y que eventualmente podrían irse en contra de los intereses de la ciudadanía.

ENTREVISTA

“El presupuesto del Estado está muy mal distribuido”



Eco. Alfonso Carrillo B.:
Coordinador
Universidad de Otavalo
Ex - Subsecretario
de Presupuesto

¿Cómo el gobierno define el presupuesto de seguridad?

Existen varios antecedentes. El presupuesto tradicional, así llamado, es un resultado de la Misión Kemmerer, que en 1927 vino a transformar la administración de las finanzas públicas. Esa técnica presupuestaria, que no era si no un listado codificado de ingresos y gastos, se transformó posteriormente en el presupuesto por programa desarrollado por la Comisión Económica de América Latina – CEPAL, en la época de los años 50. En los países latinoamericanos se empezó a aplicar en los años 60. El Ecuador lo hizo específicamente en el año 63, aunque hubo un retraso en su aplicación efectiva, porque en 1970 recién salió el reglamento y el manual del presupuesto por programas.

¿En qué se basa el presupuesto por programas?

Este presupuesto por programas, que hasta ahora se sigue usando, pero como toda técnica empieza a ser obsoleta, básicamente está basado en un organismo muy fuerte, que tamiza todos los recursos del Estado y dentro de un modelo centralizado que empieza ya a tener muchos defectos y a crear resistencias frente a todo el mundo. Entonces la propuesta que yo he hecho en varias oportunidades es ya pasar a un presupuesto por resultados. ¿Qué significa esta técnica? Medir objetivamente a través de indicadores de gestión, qué es lo que las instituciones públicas están aplicando en su gestión hacia la sociedad. La Contraloría General del Estado, en su nueva disposición legal, ya tiene la aplicación de indicadores de gestión, aunque solamente son de eficacia y eficiencia, y de economía; lastimosamente se olvidaron del que es más importante para el Estado, el de efectividad, ya que éste mide los impactos de la gestión de las administraciones públicas en una sociedad. Ya no se debe construir el presupuesto sobre la base de una política centralizada, sino más bien sobre las acciones que tienen que tomarse y sobre los

resultados que se espera tener de las instituciones en todo el país.

¿Con respecto al tema de seguridad interna, qué criterios se utilizan para asignar este presupuesto?

En el caso de la seguridad interna el presupuesto se basa en lo que la Policía y el Ministerio de Gobierno proponen hacer. En general, el presupuesto del Estado está muy mal distribuido y esto ha venido siendo efecto de varias leyes, de las preasignaciones de recursos, sobre todo. En este sentido, puede ser que el presupuesto ya no esté cumpliendo con su función de ser una herramienta de desarrollo. Las preasignaciones que se han venido acentuando desde los años ochenta y noventa, le han quitado al Estado la posibilidad de ser planificador. El Ministerio de Finanzas se ha convertido meramente en una ventanilla de tesorería. Es decir, ya no hay posibilidad de distribuir equitativamente los recursos económicos, toda vez que ya está distribuido a través de las preasignaciones.

¿Qué hacer entonces para que el presupuesto sea una herramienta de desarrollo?

La idea general es que el presupuesto tiene que cambiar; tienen que cambiar las leyes y la técnica. En el presupuesto por resultados lo que se busca es que las instituciones compitan por las asignaciones y no lo que está sucediendo en este momento, pagar remuneraciones sin saber realmente cuánto producen y cuál es el efecto que hay en la población. Hay que hacer un estudio de la capacidad real de gestión que tienen las instituciones públicas para poder entregar los recursos, y no hacerlo de forma inercial, es decir, hay que saber qué están haciendo, qué están produciendo y cuál es el efecto de esa producción. Entonces, hay que manejar el presupuesto y las metas a través de indicadores de gestión y el indicador de efectividad, es decir, el del impacto que hay en la población, ese para mí es el más importante.

Hay que hacer un estudio de la capacidad real de gestión que tienen las instituciones públicas para poder entregar los recursos, y no hacerlo de forma inercial, es decir, hay que saber qué están haciendo, qué están produciendo y cuál es el efecto de esa producción.



SUGERENCIAS DE DOCUMENTOS

Libros



Reyes Tépac Marcial (2005)
La seguridad pública en México: indicadores delictivos y su presupuesto público federal ejercido y aprobado, 1994-2005
<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/economycom/pdf/DEC-ISS-01-05.pdf>

Este documento constituye un estudio descriptivo, en el que no sólo se hace un análisis económico de las causas de la inseguridad ciudadana, sino también se presenta una reflexión sobre el manejo presupuestario en materia de seguridad pública en México. Se constata que este presupuesto creció sustancialmente durante el período 1994-2005, pasando de 275 millones de pesos destinados a la reducción de la inseguridad pública en el año 1994 a 5 mil millones de pesos en el año 2005. Reyes Tépac trata de establecer relaciones entre las decisiones presupuestarias y las tendencias observadas en los índices delictivos. En este sentido, el estudio ofrece una puerta de entrada a un tema poco explorado hasta ahora, y en ese esfuerzo el autor presenta datos financieros detallados de la gestión de la seguridad pública en México.



Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (eds.) (2000)
Asalto al desarrollo: Violencia en América Latina.
Banco Interamericano de Desarrollo. ISBN: 18869388650.

Desde una perspectiva interdisciplinaria y comparada, este libro trata de explicar por qué la violencia se ha convertido en uno de los problemas sociales y económicos más graves que enfrenta América Latina, llegando a ser 5 veces más alta que en el resto del mundo. Tomando en cuenta que la destrucción y transferencia de recursos causada por la violencia representa más del 14% del PIB latinoamericano, los distintos estudios incluidos en este tomo demuestran que la magnitud y los costos de la violencia representan una de las principales limitantes al desarrollo de la región.

Páginas Web

Estudio Comparado de Seguridad Ciudadana. Georgetown University
http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/citizensec_s.html

Observatorio de la Política Fiscal del Ecuador
www.observatoriofiscal.org

Plan Operativo de Seguridad y Convivencia Ciudadana. DMQ
http://www.quito.gov.ec/plan_operativo2006/pdf/2006%20CORPORACION%20DE%20SEGURIDAD.pdf

Secretaría de Seguridad Pública de México.
Presupuesto asignado en el año 2006.
http://www.ssp.gob.mx/application?paged=home_sub_2&docId=541

CORTOS

- En Colombia, el financiamiento de la seguridad ciudadana a nivel nacional está estipulado, principalmente, por el Decreto No. 2170 (7 Julio del 2004) en el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. A nivel intermedio y local el financiamiento está garantizado por los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales (Decreto No. 2170) y por la creación de un fondo Municipal de Seguridad (Ley 418 – 1997)
- En Colombia, para el año 2006 la partida presupuestaria asignada a defensa nacional, orden público y seguridad ciudadana representa el 16% del presupuesto nacional.
- Para 1998, se calcula que el total de presupuestos privados destinados a seguridad sobrepasa en un 20% al presupuesto público de seguridad.



MEDIOS

Prensa escrita: excelente vía para exigir recursos

Jenny Pontón Cevallos

¿Qué información difunde la prensa escrita con respecto a presupuestos de seguridad interna? Al revisar las noticias sobre este tema, publicadas por los principales periódicos del país durante

...las noticias se centran en el gasto, pero únicamente hasta conseguir la asignación de los recursos económicos exigidos; ya que no interesa de dónde son obtenidos ni cómo afecta esto al presupuesto general del Estado



los meses de abril y mayo del año 2006, es evidente que éstas se han concentrado en dar seguimiento a las demandas de las principales autoridades de Guayaquil que exigen al gobierno central la asignación de recursos económicos para combatir la delincuencia en esta ciudad. Diario El Universo ha llevado la delantera en la difusión de este tipo de información, pues durante el período mencionado un gran número de artículos abordaron la necesidad de mayor presupuesto para la seguridad del puerto principal. En ellos se hace alusión a los rubros requeridos, a los desembolsos recibidos y a los montos que aún no han sido asignados por el Estado para este propósito. El detalle de la compra de armamento y equipos para la Policía Nacional, así como la inversión a realizarse en la contratación de guardiana privada para vigilancia del espacio público de Guayaquil, son los otros aspectos que tratan las noticias emitidas por los diarios en cuanto a presupuesto de seguridad. Cabe señalar que estos datos además de variar en los diferentes reportajes y periódicos, aparecen sin que se haga mención a las fuentes o a los documentos exactos de donde fueron obtenidos, por lo que no constituyen información precisa ni confiable.

Desde una mirada crítica, este discurso mediático de carácter lineal y poco analítico frente a la

trascendencia del tema, persigue objetivos puntuales. Al centrarse exclusivamente en hechos coyunturales de violencia, la prensa está reforzando la presión política para la obtención de recursos destinados a cubrir necesidades locales, por encima de las nacionales. Todo esto permite deducir que, durante los últimos dos meses, el tratamiento de las noticias con respecto al presupuesto de seguridad ha priorizado el uso de fondos públicos a favor de medidas represivas de corto plazo, sobre políticas preventivas de largo alcance para enfrentar la inseguridad. De esta manera, la prensa escrita representa los intereses particulares de sectores medios urbanos, más no toma en cuenta las condiciones de marginalidad que enfrentan grupos vulnerables y empobrecidos del resto del país. Así, las noticias se centran en el gasto, pero únicamente hasta conseguir la asignación de los recursos económicos exigidos; ya que no interesa de dónde son obtenidos ni cómo afecta esto al presupuesto general del Estado.

En este sentido, en el caso específico de la seguridad ciudadana los medios de comunicación escritos no están realizando un análisis ni un seguimiento serio de cómo se distribuyen e invierten los rubros proporcionados en esta temática; una labor que les corresponde como actores de la sociedad civil que ejercen influencia en la opinión pública y definen agendas a través de lo que difunden. La información y la evaluación de los resultados de las inversiones realizadas en materia de seguridad también es un asunto que concierne a los medios, no sólo en el caso de los presupuestos internos, sino también con respecto a los montos que la cooperación internacional está destinando a esta competencia, especialmente en la zona fronteriza, donde existen proyectos e intervenciones desconocidas que carecen de fiscalización.



Director FLACSO: Adrián Bonilla • Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Fernando Carrión
Coordinador del Área de Violencia y Ciudad: Jorge Núñez Vega • Coordinador del Boletín: Daniel Pontón

Tema central: Pablo Salazar y Alexandra Lastra • Entrevistas: Jenny Pontón Colaboradores: Manuel Dammert, Andreina Torres • Edición: Alicia Torres • Diseño: Antonio Mena • Impresión: Exeption

Flasco Sede Ecuador: La Pradera E7-174 y Diego de Almagro • PBX: (593-2)3238888
ciudadsegura@flasco.org.ec • www.flasco.org.ec • Quito, Ecuador