

**Análisis  
Coyuntural**

# El falso debate sobre el incremento presupuestal para la seguridad y la defensa

---

## I. Introducción

La conjunción de la ofensiva guerrillera y las necesidades presupuestales de la Fuerza Pública<sup>1</sup> han llevado al Gobierno Nacional a proponer al Congreso de la República un proyecto de Ley destinado a recaudar ingresos adicionales para el Ministerio de Defensa. Esto ha generado una fuerte reacción de los gremios y de diferentes sectores de la opinión pública que reclaman mayores resultados en la lucha contra la delincuencia y la guerrilla, como condición previa al incremento de los recursos. Algunos proponen una reasignación del gasto y no un incremento de los impuestos. Simultáneamente, la Comisión de Racionalización del Gasto Público ha sugerido mantener el nivel del gasto en justicia y seguridad para controlar el déficit de las finanzas públicas.

El gasto en seguridad y defensa se ha venido incrementando de manera sistemática

en la década de los noventa. Sin embargo, los resultados no son visibles para la sociedad colombiana. La relación entre el incremento del gasto y los resultados pareciera ser inversa. Lo que ha llevado al cuestionamiento de esta tendencia. Es posible que, en parte, esta percepción tenga su origen en un enfoque equivocado. En efecto, el debate primordial debe estar en los resultados que se aspiran a obtener, en la política para hacerlo y sólo entonces, deben discutirse los medios y las herramientas que permitan desarrollar la política. Es por ende fundamental preguntarse primero para qué se requiere un gasto en seguridad y con qué fines elevar los actuales niveles, antes de responder a la pregunta de si deben incrementarse dichos niveles. El gasto público es un medio, importante, por el cual las políticas se llevan a la práctica, pero no puede convertirse en el eje de la toma de decisiones.

Detrás de esta discusión, se encuentra el debate en Colombia sobre las causas de la

---

<sup>1</sup> Constituida por las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y la Policía Nacional. Constitución Política de Colombia, art. 216.

violencia y las formas de combatirla, enfrentando nuevamente a los defensores del gasto social con los que apoyan una priorización absoluta en favor de los organismos de seguridad del Estado.

El presente trabajo se articula en cuatro capítulos además de esta introducción, en los cuales se analizan la situación de criminalidad y orden público actuales (capítulo II), el marco conceptual del debate sobre la seguridad y su estado actual en Colombia (capítulo III), la evolución reciente del gasto militar y su comparación con el gasto social (capítulo IV), y la necesidad de una política de seguridad y de construir una estrategia (capítulo V).

## II. Inseguridad y criminalidad en Colombia

La inseguridad, la amenaza, la violencia son elementos que están presentes en todas las sociedades, principalmente porque ninguna de ellas está exenta de conflictos y disputas sociales, económicas, políticas y personales. Lo que diferencia una sociedad de otra es, de una parte los niveles reales de ocurrencia de estos episodios, así como la percepción ciudadana sobre los mismos; y de otra parte los mecanismos políticos, judiciales, económicos y sociales para dirimir los conflictos y sancionar o legitimar el recurso a la violencia. Las situaciones de conflicto y de violencia implican una respuesta de la sociedad, uno de cuyos elementos esenciales es la función que desempeñan las autoridades judiciales, policiales y militares, encargadas de enfrentarlas de manera más directa.

En Colombia, los niveles de criminalidad y el sentimiento de zozobra y de miedo en la población frente a la violencia han venido creciendo de manera exponencial desde la década de los ochenta. Hoy enfrentamos una situación crítica en muchos aspectos.

Según las estadísticas de la Policía Nacional<sup>2</sup>, el año pasado se denunciaron 223 mil delitos. Esto significa que la ley penal fue violada 611 veces al día, o sea 1 vez cada 2 minutos. En realidad, esta cifra es mucho mayor si se toman en consideración varios elementos. Primero, el subregistro. Según las estadísticas del DANE, sólo se denuncia el 20% del total de los delitos cometidos. Estaríamos entonces hablando de un millón de delitos al año, dos delitos por minuto. Sin embargo esta aproximación no es completamente válida ya que la cifra negra del crimen (los no denunciados) no es la misma según el tipo de delitos. Es conocido que por ejemplo los homicidios tienen un subregistro relativamente bajo, así como el hurto de vehículos o maquinaria asegurados (ya que la denuncia es obligatoria para cobrar la póliza). Mientras que agresiones contra el pudor sexual o el atraco callejero son menos denunciados, bien sea por razones personales o por incredulidad ante la posibilidad real de que la presentación de la queja tenga algún resultado. El otro elemento de subregistro, lo constituye la despenalización de múltiples conductas, en particular las atentatorias contra el patrimonio económico pero que, por su cuantía han pasado a ser contravenciones. Tal es el caso del hurto, la estafa, el abuso de confianza o el daño en bien

<sup>2</sup> Policía Nacional, (1996). *Criminalidad 1995*, No 38, Bogotá.

ajeno por valor inferior a los 10 salarios mínimos. Estas llamadas contravenciones especiales representaron 107 mil denuncias a la policía. La cifra negra en este capítulo puede ser muy superior al promedio.

Dentro de las cifras generales de inseguridad, las más preocupantes, por su número y entidad, las constituyen las de los delitos contra las personas: el homicidio, el secuestro y las lesiones personales.

Para 1995, la Policía Nacional registró un total de 25.398 homicidios. Esto cubre los homicidios simples y los asesinatos. El panorama regional es muy diverso. Mientras en Bogotá ocurrieron 2.915 homicidios, en Cali 2.267 y en Antioquia 1.342, en Bolívar sólo fueron 34. Cuando se desconcentra el análisis al nivel municipal y se pondera por el número de habitantes, las cifras cambian. Lo que es claro es que el recurso a la violencia letal no es uniforme en el país, y existen regiones donde la incidencia de este tipo de delitos es muy inferior al promedio nacional. En unas, las tasas se han reducido mientras ascienden en otras. El estudio detallado del comportamiento de los homicidios por ciudades y por regiones sería de gran utilidad para entender cuales son los patrones de comportamiento de este crimen, cómo prevenirlo y qué estrategias han dado buenos resultados en ciertas zonas.

El número de homicidios disminuyó el año pasado ligeramente. Esta tendencia se mantiene desde el año 1991, cuando se alcanzó un máximo de 29.413 muertes violentas (excluyendo accidentes de tránsito). Sin embargo, estas disminuciones son muy ligeras: en promedio 1.000 muertes por año.

Desgraciadamente, según el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el primer semestre de este año ocurrieron más de 16.000 crímenes fatales. Si se toma en cuenta que tradicionalmente los meses de fin de año son más violentos, es de prever que el número total de homicidios para 1996 sea superior al de 1995.

El daño que esto le produce al país es enorme. Si se considera que la gran mayoría de las víctimas son hombres (13 por cada mujer) entre 15 y 35 años de edad, se tiene una buena estimación cualitativa del tipo de pérdida en capital humano que está sufriendo el país. Las víctimas son individuos que estaban en la fase final de formación o ya la habían culminado y tenían por delante los años más productivos de su vida. Se puede estimar, de manera muy aproximada y grosera, que la pérdida para el potencial de desarrollo del país que generan las muertes violentas oscila alrededor de los 6 billones de pesos al año (o sea alrededor de 10% del PIB). Esta es la cifra de lo que habrían producido los muertos a lo largo de toda su vida. Es un valor presente neto, que se pierde a lo largo de los próximos 30 o 40 años. Pero cada año, se pierde un potencial similar.

El secuestro siempre ha sido, y esta tendencia se acentuó después de la ley 40 del 93, un delito subdenunciado. Muchas familias y/o empresas prefieren negociar con los secuestradores a poner los hechos en conocimiento de las autoridades. Esto es explicable desde el punto de vista humano y frente a la amenaza de muerte que ejercen los delinquentes en caso de denuncia. Lo que es claro es que las familias en estos casos se exponen

a pagar sin recibir nada a cambio. Está comprobado que el recurso a profesionales de la negociación disminuye el riesgo de muerte del secuestrado y el monto del rescate pagado. Además, mientras las autoridades no conozcan los hechos, la sanción no podrá existir y esto incrementa el número de casos.

Para 1995, se presentaron 1.158 casos que fueron denunciados a las autoridades. Esto representa una reducción del 10% frente a los reportados en 1994. Si se aceptan las cifras comúnmente citadas del costo promedio de un rescate, (el cual gira alrededor de los 200 millones de pesos), este delito le costó al país alrededor de 230 mil millones de pesos.

El año pasado se denunciaron 29.000 lesiones personales que generaron una incapacidad superior a los 30 días. Si se estima la duración de la incapacidad en promedio a 41 días, la pérdida por tiempo de trabajo bordea los 6.000 millones de pesos. Esta cifra no incluye los gastos hospitalarios, ni los efectos de eventuales lesiones permanentes que afectan de manera más grave el potencial laboral de las víctimas. Tampoco incluye las lesiones que generan incapacidades inferiores a los 30 días ni las no denunciadas.

Adicionalmente, recientes estudios sobre la morbilidad que afecta los niveles de salud en Colombia<sup>3</sup> (criterio indiscutido de calidad de vida) señalan como el patrón de enfermedad y muerte de los colombianos se aleja del existente en países con igual nivel de

desarrollo (preponderancia de las patologías infecto-contagiosas) y se acercaría al de países desarrollados (predominancia de las enfermedades no contagiosas) de no ser por la incidencia de las lesiones personales y el homicidio. Este último factor fue, en 1994, el responsable del 25% de la carga de la enfermedad en Colombia, mientras en América Latina representó el 3% y en el mundo el 1%<sup>4</sup>, y se constituye en la principal causa de pérdida de años de vida saludable.

Numéricamente, los delitos de mayor ocurrencia (47% del total) fueron contra el patrimonio. En 1995 se registraron 105.196 violaciones al derecho de propiedad. Encabezan la lista el robo (31.200 casos), el atraco (25.800) y el hurto de automotores (24.500). Esto significa 86, 70 y 67 casos diarios respectivamente. Se perpetraron 722 atracos bancarios, casi 2 diarios, pero en disminución frente al año 94. La piratería terrestre es otra modalidad creciente. En 1995 hubo 1.952 casos que se tradujeron en pérdidas estimadas en 68.300 millones de pesos. En total, los delitos denunciados contra el patrimonio tuvieron un costo que asciende a 440 mil millones de pesos (ligemente superior al 0.5% del PIB), sin intentar estimar el porcentaje de no denuncia, ni su impacto económico.

Un trabajo realizado por Mauricio Rubio, toma como indicador de criminalidad el número de homicidios, y demuestra que Colombia ha perdido desde 1970 hasta 1993, el 22% del PIB por culpa del crecimiento de la

<sup>3</sup> Ministerio de Salud, (1994). *La carga de la enfermedad en Colombia*, Bogotá.

<sup>4</sup> *Ibid*, página 25.

violencia. Esto, según Rubio, le representa al país casi dos puntos de crecimiento anual en ese período. Más importante aún, Rubio estima que la inversión también se ha reducido por efecto de la criminalidad. Esta disminución de la inversión se traduce en un menor crecimiento general de la economía, estimado en un 0,7% anual<sup>5</sup>.

Dentro de este panorama delincencial resaltan, además de la delincuencia común, unos actores organizados que, si bien no son responsables directamente de la mayoría de los delitos, su sola presencia constituye un factor claro de incremento de otras formas de agresión.

El conflicto armado interno que vive Colombia desde hace más de 30 años, integra el conjunto de acciones y efectos producidos por el enfrentamiento de los movimientos insurgentes contra el Estado y la sociedad, que ocasionan la muerte, lesionan la integridad física, el patrimonio económico y el medio ambiente de los colombianos. Este conflicto ha venido creciendo en intensidad especialmente desde mediados de los años ochenta. Correlativamente, el crecimiento numérico de estos grupos también viene en ascenso (Cuadro 1 y Gráfico 1).

Entre 1990 y 1994, por ejemplo, los grupos guerrilleros asaltaron 141 poblaciones, atentaron 229 veces contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas produciendo el derramamiento de 683.214 barriles de petróleo, ocasio-

nando a Ecopetrol pérdidas totales por \$514.759 millones en los cinco años. Allí se incluyen los costos del crudo derramado, de

**Cuadro 1**  
**NUMERO DE HOMBRES EN ARMAS DE LA**  
**GUERRILLA FARC, EPL, EPL 1964-1994**

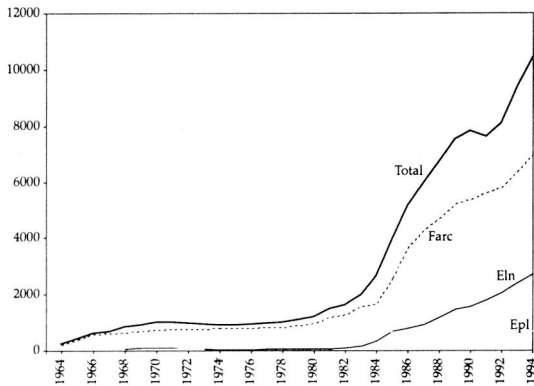
año	Farc	Eln	Epl	Totál
1964	200	15		215
1965	400	36		436
1966	580	38		618
1967	600	90		690
1968	650	95	80	825
1969	700	120	90	910
1970	740	150	100	990
1971	780	115	100	995
1972	790	95	90	975
1973	790	65	80	935
1974	800	38	60	898
1975	820	27	70	917
1976	820	34	80	934
1977	830	52	90	972
1978	850	60	100	1010
1979	900	65	120	1085
1980	980	70	140	1190
1981	1200	80	200	1480
1982	1300	100	220	1620
1983	1570	150	250	1970
1984	1640	350	660	2650
1985	2590	700	670	3960
1986	3650	800	700	5150
1987	4280	930	750	5960
1988	4700	1200	790	6690
1989	5200	1500	800	7500
1990	5380	1600	820	7800
1991	5600	1800	200	7600
1992	5805	2080	210	8095
1993	6385	2436	550	9371
1994	6966	2710	715	10391

Fuente : Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en Costos del Conflicto armado, op.cit. anexo1.

<sup>5</sup> Rubio, M. (1995). Crimen y crecimiento en Colombia, mimeo. Bogotá.

### Gráfico 1

#### CRECIMIENTO DEL NUMERO DE HOMBRES DE LA GUERRILLA 1964-1994



Fuente: Cuadro 1.

la reparación del oleoducto, de la descontaminación ambiental y del crudo dejado de producir, correspondientes al 60% del total de los gastos ocasionados. El restante 40% es asumido por las empresas particulares asociadas en los proyectos<sup>6</sup>. Ese tipo de acciones son un obstáculo para el avance de la economía, tanto por sus efectos inmediatos y negativos sobre el orden económico, como por la necesidad del Estado de destinar recursos para combatir a la guerrilla en detrimento de otros fines.

Según las cifras de Camilo Echandía, de la Consejería de Paz de la Presidencia de la República, desde 1990 hasta junio de 1996, la guerrilla es responsable de 3.673 secuestros de civiles y militares, sin incluir los 60 soldados secuestrados en las Delicias en agosto pasado. El conjunto de las acciones guerri-

lleras en el primer semestre de 1996, llegó a 337, equivalente al 70% de las registradas en todo el año anterior. Nuevamente, no se incluye aquí el impacto de la ofensiva subversiva de agosto y septiembre.

El conflicto interno se ha agudizado también por la existencia y desarrollo de los grupos de justicia privada. Su accionar está generando un salto cualitativo en la degradación de la confrontación, al asumir la estrategia de secuestrar familiares de guerrilleros. Esta participación creciente de grupos armados privados podría ser el germen, en el mediano plazo, de una conato de guerra civil, donde las autoridades legítimas del Estado podrían estar cada vez más ausentes del desarrollo del conflicto. La desmovilización reciente de guerrilleros del EPL y de las FARC en Urabá y Córdoba, se debió no sólo a la presión del Ejército sino también a la actividad creciente de grupos paramilitares en esa región.

En cuanto al narcotráfico, a pesar de los buenos resultados de la Policía Nacional en la persecución al cartel de Cali, los recientes decomisos de alijos y allanamientos a laboratorios, indican que la actividad no ha disminuido. Por el contrario, los paros de cocacaleros en Caquetá, Putumayo y Guaviare han revelado un aspecto del tráfico de drogas subestimado hasta entonces: las dimensiones y el impacto social de los cultivos ilícitos.

Los niveles reales de criminalidad y violencia que enfrenta el país tienen, además de

<sup>6</sup> Granada, C. y Rojas, L. (1995). *Los Costos económicos del conflicto armado en Colombia..* Revista Planeación y Desarrollo, diciembre.

sus efectos nocivos directos, consecuencias graves en la construcción de una sociedad solidaria y amable. Como lo demuestra el estudio de Myriam Jimeno, las experiencias de violencia generan un sentimiento de temor y desconfianza frente a las instituciones y frente a los conciudadanos que conlleva una tendencia al aislacionismo como estrategia para evitar la agresión<sup>7</sup>. Además, independientemente de los niveles individuales de exposición a la violencia, ésta es percibida de manera consistente en los últimos años por el conjunto de los colombianos como uno de los principales, sino el primer problema del país en las encuestas de opinión.

La forma y los medios para enfrentar los niveles de violencia y criminalidad que padece Colombia son objeto de un debate que se ha polarizado en torno a dos temas y dos posiciones. En el siguiente capítulo se presenta una síntesis del estado actual de la discusión.

### **III. Marco teórico-conceptual y debate sobre la seguridad y la defensa**

#### **A. Marco teórico: política y economía**

La responsabilidad del Estado en materia de seguridad y defensa tiene su origen en la concepción política de la organización social y en la caracterización económica de este tipo de bienes. Por lo tanto, para que el debate sobre la seguridad sea productivo, debe ubicarse dentro de ese marco teórico político y económico.

La seguridad y la defensa son conceptos que subyacen en la teoría del Estado, de sus orígenes y de sus fines. Thomas Hobbes y Juan Jacobo Rousseau son, desde puntos de vista opuestos, los primeros en establecer la seguridad como la razón de ser de la organización de un grupo humano y de la consecuente construcción de un ente - el Estado - que les permita cumplir los fines esenciales de esa asociación voluntariamente aceptada. La agresividad del individuo, su carácter de potencial amenaza para sus congéneres, en la visión de Hobbes, y la necesidad de trascender la posesión en beneficio de la propiedad, para Rousseau, implican el surgimiento de un árbitro-protector que resuelva los conflictos entre asociados, garantice la tranquilidad en el ejercicio de la propiedad y evite agresiones externas a la comunidad asociada.

Desde el punto de vista de la teoría económica, la seguridad y la defensa (junto con la justicia), constituyen el ejemplo clásico de los bienes públicos o colectivos puros. Dicho tipo de bienes se puede definir como aquel de cuyo beneficio no se puede excluir a nadie (dentro de un conjunto social) y cuyo consumo por un individuo adicional no afecta el consumo de los demás. De estos dos elementos surge un tercero, la externalidad. Este concepto hace referencia al hecho de que la acción de un agente económico (en este caso el Estado) tiene consecuencias sobre el bienestar de otros, sin que por ello se pueda determinar una compensación. Esto implica que no se puede cobrar por el consumo de estos bienes (es imposible determinar un costo marginal de

<sup>7</sup> Jimeno, M. (1996). *Corrección y respeto, amor y miedo en las experiencias de violencia*. Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional. Artículo publicado en este número de Coyuntura Social.



producción) y que el nivel de seguridad es compartido de manera idéntica por todos los individuos de una misma sociedad.

El análisis de las ciencias política y económica sobre la seguridad y la defensa, han permitido que estos elementos estén ausentes del debate sobre el tamaño del Estado. Independientemente de la concepción (maximalista o minimalista) que puedan tener del papel del Estado en una sociedad, todos los interesados en el tema concuerdan que este tipo de bienes debe ser garantizado por el Estado y que su privatización tiene consecuencias negativas tanto en el plano político como en el económico.

Obviamente, esto no significa que la seguridad y la defensa no sean objeto de controversia política y económica. Por el contrario, en diferentes contextos, y frente a situaciones diversas, sociedades de todos los estadios de desarrollo enfrentan actualmente discusiones sobre los medios políticos de garantizarlas y el nivel "correcto" de gasto público destinado a tales bienes. Estos debates abarcan desde la definición del llamado dividendo de la post guerra fría y la definición de potenciales nuevas amenazas en los países implicados más directamente en el conflicto Este-Oeste, a la forma de resolver litigios fronterizos, manejar conflictos étnicos, sociales o políticos internos en países en desarrollo. En todos ellos, pobres o ricos, igualmente se discute cómo debe hacerse la asignación de recursos escasos frente a necesidades crecientes y aparentemente excluyentes.

## B. El debate en Colombia

En el caso colombiano, la seguridad y la defensa frente a un eventual agresor externo han

tenido una participación esporádica y casuística en la política. La separación de Panamá, el conflicto con el Perú, la participación en la guerra de Corea - en la primera mitad de este siglo - o el episodio de la "Corbeta Caldas" - desde la creación del Frente Nacional - son algunos de los momentos de nuestra historia en los cuales la integridad del territorio y la defensa de la soberanía han jugado un papel de primer plano en el debate público.

Por el contrario, en los últimos treinta años, a partir del surgimiento de los movimientos guerrilleros actuales, mucho se ha escrito sobre las razones y causas de la existencia de estas organizaciones armadas, así como sobre la forma de resolver los conflictos internos que vive el país. Este debate se ha intensificado en la medida en que, en los años recientes (a comienzos de los años ochenta), los niveles de beligerancia han aumentado, y que nuevas expresiones de criminalidad organizada o difusa (narcotráfico, terrorismo, homicidios, secuestros, etc.) han alcanzado, como ya se vio, niveles inaceptables, con alto costo social y económico para el país y se han constituido en elementos de preocupación colectiva. En definitiva, la violencia, entendida como "cualquier forma de daño intencional, incluyendo la amenaza, por individuos o grupos a otras personas: lo cual incluye violencia familiar y entre extraños, violencia colectiva (mafias, guerrillas, extremistas, terroristas) y abuso de fuerza por la autoridad"<sup>8</sup>, es en uno de los principales retos que enfrenta la sociedad colombiana en este final de siglo.

De manera esquemática y reductora, se pueden identificar dos grandes tendencias de pensamiento frente a este problema. De una

parte, están los que piensan que la seguridad es la condición previa necesaria para que el potencial de la Nación se traduzca en más desarrollo, más riqueza y mayor bienestar del conjunto de la población. Según este análisis, el riesgo sobre la integridad personal del individuo, la zozobra permanente generada por la amenaza latente que cada individuo siente en una sociedad azotada por la violencia, conforman la principal causa de pérdida de calidad de vida de una sociedad. Desde un punto de vista económico, para los defensores de la prioridad de la seguridad, la violencia, la criminalidad y la inseguridad se constituyen en un impuesto que cercena la capacidad de producción, desincentiva la inversión y por lo tanto afecta la generación de empleo. En términos aparentemente simplistas, se resuelve la disyuntiva entre más carreteras o más fusiles sobre la base de que la infraestructura no tiene utilidad si no se puede aprovechar por falta de garantías en su recorrido. Por último, la inseguridad es inequitativa y regresiva socialmente. Como la inflación, la violencia afecta más a los pobres que a los ricos. En efecto, las víctimas de homicidio son predominantemente hombres jóvenes, pertenecientes a los estratos 1 y 2<sup>o</sup>. Así mismo, el impacto patrimonial, en términos relativos, de un hurto es mucho mayor para los pobres que para los ricos. En fin, las clases menos favorecidas viven en barrios estadísticamente más peligrosos y no tienen

los medios económicos para protegerse de la violencia. Entendida así, una política que se oriente a mejorar los niveles de seguridad sería también una política social. Por todas estas razones, esta vertiente del análisis de la violencia considera que la primera responsabilidad del Estado es reasumir su función de árbitro-protector del ciudadano, garantizando unos niveles mínimos de seguridad y tranquilidad para todos, asegurando el imperio de la ley y la operatividad de la justicia, antes que focalizar los esfuerzos en la redistribución del ingreso.

De otra parte, se encuentra el análisis que privilegia las llamadas "condiciones objetivas" de la violencia. Así, la violencia sería la expresión de la inequidad social y de la falta de oportunidades económicas y políticas. Este enfoque parte del supuesto de que la sociedad colombiana se encuentra bloqueada.

*Bloqueada en el ámbito económico*, pues la distribución del ingreso es inequitativa, como lo demuestra el Índice de Gini. La distribución del patrimonio lo es aún más, particularmente en las zonas rurales, donde la posibilidad de acceder a tierras cultivables es escasa. El modelo de sociedad predominante, consumista, enfrenta a un porcentaje importante de la población rural y urbana con elevados niveles de pobreza con una cotidianidad donde la riqueza es evidente, generando apetitos

<sup>8</sup> F. Levine, C. Borsich (1996), *Social causes of violence, crafting a science agenda*. Washington, D.C. American Sociological Association. página 4. Ver reseña sobre el libro en este número de Coyuntura Social. Traducción del autor.

<sup>9</sup> Guerrero, R (1996). *La epidemiología de la violencia en la región de las Américas. El caso de Colombia*. Trabajo presentado en la segunda conferencia anual del Banco Mundial para el desarrollo en América Latina y el Caribe, junio 1996. Publicado en este número de Coyuntura Social.

de consumo no realizables, lo cual los empujaría a la delincuencia para acceder a esos bienes. Así, la delincuencia común encontraría una justificación o por lo menos una explicación en el sistema económico imperante.

*Bloqueada en lo político* por el monopolio que han ejercido los partidos tradicionales, por la herencia clientelista del Frente Nacional, porque el Estado ha "criminalizado la protesta ciudadana" y por la falta de alternativas. La corrupción, la deslegitimación del Estado por el abuso de las clases dirigentes, la dominación de lo público por agendas privadas, impide que la democracia se consolide y permita la libre competencia, con equidad, de todas las vertientes del pensamiento político. Este régimen de opresión en lo económico y en lo político se encontraría a la raíz del surgimiento de los grupos guerrilleros y los validaría.

Frente a este diagnóstico, los defensores de esta teoría consideran que la solución a la violencia no está en el aparato de justicia ni en la fuerza pública. Se requiere una estrategia esencialmente de justicia social que redima a los pobres de su estado actual, a través de una reforma agraria, de subsidios a los bienes básicos, la educación y la salud. En lo político, una reforma de fondo a las instituciones que abra el espacio político y le de plena vigencia a la democracia. Así, el gasto en seguridad sería ineficiente: es mucho más eficiente gastar en "progreso social" que en represión.

Este debate, que se ha venido adelantando en Colombia, hoy sigue vigente y en él cobra particular relevancia la evolución reciente del gasto público para la seguridad. Su aumento

durante la administración Gaviria ha reavivado la discusión sobre su eficacia y sobre la eficiencia de la Fuerza Pública para enfrentar los fenómenos violentos que vive el país. Hoy, mientras el Gobierno, atendiendo las solicitudes por mayores recursos de los mandos militares, presentó recientemente al Congreso de la República un proyecto de ley para crear unos bonos de inversión forzosa destinados a financiar la dotación e inversión de la Fuerza Pública, la Comisión de Racionalización del Gasto Público pide congelar en términos reales el gasto en seguridad y justicia para darle cabida al gasto social, sin explosión del déficit fiscal.

#### **IV. Evolución presupuestal del gasto en seguridad 1990-1995. Situación 1996 y proyecciones 1997**

##### **A. Gasto en seguridad versus gasto social**

Frecuentemente se han señalado estos enfoques como excluyentes, habida cuenta de la limitación de recursos del Estado y la consecuente priorización que debe realizarse. Sin embargo, en Colombia, desde 1950, el crecimiento del Estado y sus recursos, han permitido asegurar el crecimiento simultáneo de ambas prioridades, sin que se presente ese fenómeno de evicción entre uno y otro. Según un estudio realizado por Cielo María Numaque y Ligia Rodríguez Cuesta, de la Unidad de Análisis Macroeconómico del Departamento Nacional de Planeación<sup>10</sup>, mientras en 1950 el gasto social del Gobierno Central representaba 1.04% del PIB, y el gasto en defensa y justicia alcanzaba el 1.61%, para 1994 estos valores eran del 6.52% y el 3.84% respectivamente. El gasto social vio su

participación en el PIB multiplicarse por 6, constituyéndose en el sector de mayor crecimiento dentro de la estructura de gasto del Estado. En el mismo lapso, la seguridad y la justicia se triplicaron. Para los controvertidos años 1990 a 1994, la evolución es diferente: el gasto social del nivel central ascendió 0.8 puntos del PIB mientras seguridad y justicia creció 1.15 puntos. Sin embargo, la relación sigue siendo casi de uno a dos en favor de lo social, mientras que en 1950 era un 50% superior para la seguridad y la justicia. Este cambio se marca desde 1970, y sólo en contadas excepciones (1971) ha disminuido. Como se puede ver, la historia de Colombia demuestra que el Estado puede y debe asumir de manera concomitante estas dos responsabilidades.

La conveniencia de que el Estado intervenga en la esfera de lo social, en particular en la redistribución del ingreso y la prestación de servicios básicos de salud, educación y saneamiento, así como la forma de cumplir con esta misión, son objeto de un debate que no se abordará aquí. Este estudio se concentra en el aspecto de la provisión de servicios de seguridad por parte del Estado.

## **B. El gasto público en seguridad 1990-1995**

En términos internacionales, el gasto público colombiano en seguridad y defensa en la década de los ochenta se situaba por debajo

de los estándares mundiales y latinoamericanos. El pie de fuerza en proporción del número de habitantes, o del espacio geográfico a proteger, también estaba por debajo de los promedios de nuestros vecinos o de los de países con similar nivel de desarrollo. Hoy, Colombia se sitúa alrededor o ligeramente por encima de dichos promedios<sup>11</sup>. Las comparaciones internacionales son un recurso muy útil siempre y cuando las situaciones sean comparables. En el caso de la seguridad, las condiciones que vive Colombia en términos de la multiplicidad de retos que enfrenta, de los niveles de violencia que sufre, hacen poco operativas dichas comparaciones. El nivel de gasto público en defensa y seguridad responde a una apreciación muy propia de una sociedad, en un momento de su historia, sobre el tipo y la intensidad de peligros que enfrenta para su supervivencia como organización colectiva. Por lo anteriormente expuesto, una forma más pertinente de evaluar el nivel y el tipo de gasto en este aspecto debe hacerse frente a los objetivos que se persiguen y a la historia y coyuntura que vive cada país.

En el Cuadro 2 y el Gráfico 2 se muestran los datos del gasto total del Ministerio de Defensa, entre 1990 y 1995. Estas cifras incluyen tanto el rubro de funcionamiento como el de inversión. También están incluidos los gastos en cabeza del sector descentralizado. Este componente se subdivide en los organismos de seguridad social para la

<sup>10</sup> Numpaque, C y Rodríguez L, (1996). *Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia, 1950 - 1994*, en Archivos de Macroeconomía. Documento 45, mayo 1996. Bogotá.

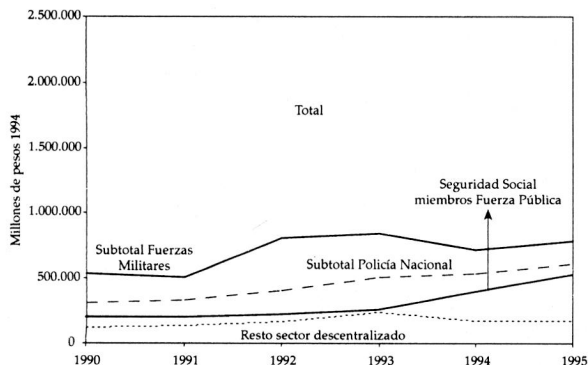
<sup>11</sup> Comisión de Racionalización del Gasto Público (1996), *Defensa, seguridad ciudadana y gasto público*. Bogotá.

**Cuadro 2**  
**GASTO TOTAL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD**  
**(Millones de pesos de 1994 y porcentaje del PIB)**

Unidad productora	1990	PIB %	1991	PIB %	1992	PIB %	1993	PIB %	1994	PIB %	1995	PIB %
Dirección Superior Mindefensa	268.532.20		84.567.00		146.498.00		103.712.00		142.321.30		169.320.00	
Comando General	7.702.30		17.103.90		7.984.20		13.519.00		10.300.50		8.444.10	
Ejército	65.774.70		246.225.20		469.788.40		443.495.40		368.058.90		401.948.50	
Armada	71.024.90		68.422.40		61.827.40		126.900.80		96.176.00		99.685.40	
Fuerza Aérea	127.866.40		89.720.50		122.038.50		154.176.20		104.962.10		103.165.50	
Subtotal Fuerzas Militares	540.900.50	1.13	506.039.00	1.04	808.136.50	1.60	841.803.40	1.58	721.818.80	1.28	782.563.50	1.32
Inversión como % del total	39.33		18.24		19.36		25.76		11.31		9.10	
Policía Nacional	314.367.70		337.856.10		404.621.30		510.196.30		538.803.10		611.982.40	
Subtotal Policía Nacional	314.367.70	0.66	337.856.10	0.69	404.621.30	0.80	510.196.30	0.96	538.803.10	0.96	611.982.40	1.03
Inversión como % del total	2.02		3.78		2.25		8.15		2.23		1.67	
Seguridad Social	193.552.70	0.41	199.440.60	0.41	216.013.10	0.43	251.515.40	0.47	391.222.40	0.69	526.710.10	0.89
Resto sector descentralizado	125.798.50	0.26	141.239.40	0.29	167.739.70	0.33	243.421.70	0.46	173.936.00	0.31	174.843.80	0.29
Subtotal Sector Descentralizado	319.351.20	0.67	340.680.00	0.70	383.752.80	0.76	494.937.10	0.93	565.158.40	1.00	701.553.90	1.18
Inversión como % del total	10.52		9.39		6.77		6.16		5.11		5.84	
Total	1.174.619.40	2.46	1.184.575.10	2.43	1.596.510.60	3.16	1.846.936.80	3.46	1.825.780.30	3.24	2.096.099.80	3.53
Inversión como % del total	21.51		11.57		12.00		15.64		6.71		5.84	

Fuente : DNP, Contraloría General de la República, Viceministerio de Defensa, cálculos del autor.

**Gráfico 2**  
**EVOLUCION DEL GASTO TOTAL**  
**MINISTERIO DE DEFENSA 1990-1995**



Fuente: Cuadro 2.

Fuerza Pública<sup>12</sup> y los otros institutos adscritos al Ministerio de Defensa<sup>13</sup>. Ante todo debe decirse que esta presentación se basa en las ejecuciones presupuestales de cada uno de estos entes públicos. Por lo tanto, no toma en cuenta las transferencias internas que se producen, en particular las contribuciones a los diferentes organismos de seguridad social. Estas transferencias han venido creciendo en los últimos años tanto por las reformas al sistema como por el incremento de los salarios, base de cálculo de las mismas. Pueden considerarse entonces como una duplicación en la contabilidad del total. Para el año 1995, se estima que esta doble contabilización puede representar un cincuenta por ciento del gasto

total de los distintos organismos adscritos al Ministerio de Defensa, equivalente a 0.6% del PIB.

Las cifras demuestran el crecimiento innegable del gasto para seguridad durante esta década. En términos reales, entre 1990 y 1995, es del 78%. Mientras que como porcentaje del Producto Interno Bruto, representa un poco más de un punto del PIB, o sea un 43% con relación al nivel de 1990. Sin embargo, más que las cifras totales, es útil analizar cómo se distribuye este aumento.

Primero, se observa que la inversión, como porción del gasto total tiene una clara tendencia a la disminución. Si en 1990 representó el 21.5% de ese total, en 1995 este porcentaje se redujo al 5.84% (única excepción el año 1993 con un 15.6%). Se perciben claramente las grandes oscilaciones en la asignación del presupuesto para la inversión. Entre 1990 y 1991, hubo un descenso abrupto de cerca del 45%. Posteriormente, en 1992 y 1993 la inversión creció de manera importante, fruto de lo dispuesto en el Plan Quinquenal par la Fuerza Pública y de las medidas de excepción adoptadas en esos años. En 1994 la inversión cayó cerca del 60%. En términos de orientación

de la inversión, durante todo el período 1990-1995 se le dio prioridad absoluta a la dotación básica de cada soldado y agente, a las comunicaciones, y al mantenimiento de los equipos ya existentes<sup>14</sup>.

El sacrificio de la inversión en favor del funcionamiento tiene su explicación en el incremento tanto del pie de fuerza como de los niveles salariales. En efecto, entre 1990 y 1995 el personal de la Fuerza Pública se incrementó en un 24% o sea 45.969 miembros adicionales. Simultáneamente, en 1992 se ordenó la nivelación salarial para militares y policías, con un costo estimado de 244 mil millones de pesos de ese año, a distribuir hasta 1996<sup>15</sup> o sea un 70% real acumulado. Este doble incremento - en planta y en salarios - tiene también repercusiones en el sistema de seguridad social.

El incremento del pie de fuerza fue, y en cierto sentido sigue siendo, una prioridad si se tiene en cuenta la vastedad del territorio colombiano, la ausencia de fuerza policial en cerca del 10% de las cabeceras municipales del país, el crecimiento de la población - en particular en los centros urbanos - y el agravamiento de la situación de criminalidad

<sup>12</sup> Incluye: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, el Hospital Militar y posteriormente el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares, y el Instituto para la Seguridad Social y el Bienestar de la Policía Nacional.

<sup>13</sup> Incluye: Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Universidad Militar, Comisionado Nacional para la Policía, Defensa Civil, Fondo Rotatorio del Ejército, Fondo Rotatorio de la Armada, Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea, Fondo Rotatorio de la Policía, Instituto de Casas Fiscales del Ejército, Industria Militar, Satena, CIAC, Hotel Tequendama.

<sup>14</sup> CONPES (1991). *Plan Quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996*. Bogotá.

<sup>15</sup> CONFIS, (1996). *Evolución de los gastos en seguridad y defensa*. Bogotá.

y violencia. La nivelación salarial se consideró necesaria basada en la falta histórica de competitividad, agravada en años recientes, de los salarios de la Fuerza Pública. Durante mucho tiempo policías y militares recibieron sueldos bajos, compensados por un sistema de protección social generoso y relativamente eficiente. Sin embargo, era claro que esta situación no podía mantenerse. En particular, la Policía requería tener la posibilidad de hacer más exigentes los criterios de selección de personal, atrayendo a más candidatos, mejor formados, con mayores aptitudes para el servicio, y no podía hacerlo sin ofrecer condiciones salariales acordes con el resto de la economía y con los niveles de riesgo propios de esa profesión.

Segundo, consecuencia de lo anterior, se observa que el gasto en seguridad social absorbe una buena parte del crecimiento total. En pesos constantes de 1994, el incremento para el período fue del 172%, mientras que como porcentaje del gasto total, pasó del 16.5% en 1990 al 25.1% en 1995. Una de las razones de este incremento, además de lo ya expuesto, se halla en las dimensiones del sistema de seguridad social de la Fuerza Pública. Los beneficiarios de los dos subsistemas (Policía Nacional y Fuerzas Militares) suman alrededor de 900 mil personas en junio de este año, cerca del 2.5% de la población total de Colombia. Se trata, sin lugar a dudas del sistema más grande del país, después del Seguro Social.

La otra razón explicativa es la generosidad del sistema. En materia de pensiones, los retirados del sector gozan de una asignación de retiro que está atada a los salarios de los activos. Por lo tanto, todo incremento en los sueldos actuales cubre a los cerca de 90.000 retirados. Según el estudio del Confis<sup>16</sup>, las diferencias entre el régimen general de pensiones y el de la Fuerza Pública son importantes. En primer lugar, la tasa de cotización es tan solo del 8% del salario básico, frente al 13.5% en el régimen común. Segundo, no existe edad mínima de retiro, se accede al derecho a pensión al cabo de 15 años de servicio y el porcentaje recibido del sueldo de liquidación puede alcanzar el 95%. Cuando se suman estas tres diferencias, se obtiene un régimen desbalanceado y cuyo costeo futuro puede convertirse en un imposible. Según la Comisión de Racionalización del Gasto Público, para 1995, el pasivo del sistema "equivale a cerca del 7.5% del PIB"<sup>17</sup>. Prerrogativas similares pueden encontrarse en el cálculo de las cesantías, para las cuales se mantiene la retroactividad y simultáneamente se reconocen intereses por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar. Por último, la salud también se rige por un sistema diferente al decretado por la Ley 100.

Tercer elemento importante, la Policía Nacional representa el segundo rubro de crecimiento del gasto, después de la seguridad social, con un 94% entre 1990 y 1995. Esta evolución es igualmente clara vista como

<sup>16</sup> Ibid, página 4.

<sup>17</sup> Comisión de Racionalización del Gasto Público, *ibid.*,

proporción del PIB. Durante mucho tiempo considerada la "cenicienta" de la Fuerza Pública, la Policía Nacional ha adquirido una mayor preponderancia gracias a la llegada de los Ministros civiles y por su papel en la lucha contra el narcotráfico y contra la criminalidad común.

Cuarto, al interior de las Fuerzas Militares, el principal beneficiario del aumento del gasto es el Ejército. Como en el caso de la Policía, su función de primera línea en el combate a la subversión y el narcoterrorismo han justificado el crecimiento del número de hombres (concentra el 64% del crecimiento del pie de fuerza) y de su equipamiento. En este proceso, la composición del pie de fuerza ha cambiado. Los soldados profesionales, pagados, han pasado a representar cerca del 15% del total de efectivos. Cada uno de ellos tiene un costo aproximadamente tres veces superior al de un conscripto. Frente a un panorama de orden público cada vez más complejo, la superioridad de entrenamiento, experiencia y capacidad de los profesionales es una ventaja comparativa importante.

En conclusión, se puede ver que el incremento del gasto en seguridad se concentró en aspectos salariales y de protección social. Para valorar la justificación de este crecimiento, no puede olvidarse que las dos profesiones de más alto riesgo en Colombia son la milicia y la policía. Las exigencias del servicio son implacables (no hay reconocimiento de horas extras, disponibilidad permanente, acuartelamientos regulares). Además, los miembros de la Fuerza Pública representan alrededor del 4.3% de la Población Económicamente Activa del país y su sistema de seguridad

social cubre aproximadamente al 2.5% de los colombianos.

El entender las razones y las dimensiones del sector, no puede significar que estos temas sean intangibles. Por un lado, al hacerse un justo reconocimiento salarial a los activos, debe iniciarse una reflexión sobre la seguridad social, de manera que ésta, mejore su eficiencia, mantenga su cobertura, pero se acerque a los esquemas que rigen al conjunto de los colombianos. De otra parte, se debe también analizar cuál debe ser la política de seguridad, sus objetivos y sus medios y frentes de acción.

## V. La necesidad de una política de seguridad

Como se vio al principio, la seguridad es uno de los elementos esenciales de la construcción de un Estado. Pero la forma como se persigue y finalmente se obtiene esa seguridad, dependen de manera importante de los principios fundamentales que soportan el proyecto de sociedad que se quiere alcanzar. No pueden desligarse el uno del otro. La seguridad no es una entidad abstracta, separada del cuerpo de valores y preceptos del ente social. Por el contrario, como toda noción social, varía en el tiempo y en el espacio.

Para el caso colombiano, y basándose en el marco filosófico de la Constitución, la sociedad a la que aspiran a pertenecer los colombianos está fundada en principios democráticos, liberales y basada en una legitimidad social, fruto de la solidaridad y de la adhesión colectiva a estos valores. Dentro de estos preceptos, la seguridad debe ser entendida como un estadio de convivencia, armonía y



paz sustentado por mecanismos sociales, estatales y no estatales, de resolución pacífica de los conflictos económicos, sociales y políticos que son inherentes a toda sociedad. No puede entonces, entenderse la seguridad como la ausencia de conflicto, sino como la garantía, aceptada y ofrecida por todos, de no recurrir a la violencia para resolverlos, contando con los mecanismos idóneos para abocarlos. Obviamente, como esta garantía no puede ser absoluta, es necesario también garantizar los medios para que la sociedad, a través del Estado, ejerza la legítima coerción sobre los potenciales violadores de estas normas de convivencia (disuasión y prevención) y la también legítima sanción sobre aquellos que opten por no respetarlas.

Para ello es necesario construir una estrategia de seguridad. Estrategia debe entenderse como un proceso que parte de un diagnóstico, identifica unos objetivos y establece una serie de caminos para alcanzarlos. Ella está caracterizada igualmente por una articulación de acciones en diferentes campos (pluridisciplinaridad) e interconectadas en el tiempo (intertemporalidad). Por último, debe ser evaluable en el tiempo, y por sectores con el fin de contar con la posibilidad de realizar ajustes. Entonces, una política de seguridad, debe estar conectada con todos los demás elementos y políticas de construcción de la sociedad. Estas últimas no se subsumen en la seguridad. Por el contrario, le fijan un derrotero, unos límites y unos medios legítimos de acción, así como la complementan y la apoyan.

Si se tiene esta visión de conjunto, se resuelve en buena medida el dilema entre la acción social o la represiva. No pueden ser

disyuntivas (además, como ya se vio, no han sido en el caso colombiano) sino complementarias. Entendido esto, se puede construir una estrategia integral, que oriente los esfuerzos de la sociedad y del Estado en dirección de ese norte fundamental que es el tipo de comunidad en el que esperan vivir los colombianos.

En el aspecto de seguridad, y conociendo la situación que vive el país hoy, la estrategia debe señalar objetivos concretos a corto, mediano y largo plazo, frente a la delincuencia común, la impunidad, el narcotráfico, los paramilitares y la guerrilla. Estos objetivos deben ser realistas (la ausencia total de crímenes no es una posibilidad real), y medibles en el tiempo. Las acciones que determine dicha estrategia deben ser autónomas más no deslindadas de las acciones que, en lo político y en lo socioeconómico, se determinen como más eficientes en relación a los fines planteados.

Una vez definidos los objetivos generales de la sociedad, los específicos en materia de seguridad, el concatenamiento de acciones para alcanzarlos, entonces se puede y se debe abordar la revisión de las herramientas que se tienen para realizarlas. La Fuerza Pública es una herramienta de política en manos del Gobierno. Su eficiencia, capacitación y valores deben ser analizados en función de las directrices que el Estado le da. No son ellas las primeras responsables del éxito o del fracaso. Es la instancia política que debe ser juzgada en primer lugar. Es probable que las reformas, las modernizaciones y los cambios en la herramienta sean una parte importante de los componentes de la política, pero no se

pueden valorar ni estimar si no se tiene claro cual es el fin perseguido y la estrategia escogida para realizarlo.

Por ello, el gobierno debe asumir el liderazgo que le corresponde, presentándole al país una política integral, no limitada a la reacción frente a los hechos y de corto plazo. Esta propuesta debe centrar los esfuerzos del debate, con el fin de asegurarse de la existencia de un apoyo mayoritario a la misma, de un acuerdo sobre los objetivos principales y sobre los medios propuestos. Así se constituirá una estrategia de Estado que, con perseverancia, nos permitirá resolver este gravísimo problema.

Las políticas se expresan de manera prioritaria en términos de asignación de recursos, una parte inherente de esa propuesta deberá ser entonces la proyección de los costos que permitan llevarla a la práctica. Así, la sociedad podrá deliberar sobre la integralidad de la acción, y escoger el camino que considere más idóneo en un análisis costo beneficio. De darse estos supuestos, la sociedad entenderá y asumirá los esfuerzos que le corresponden, podrá fiscalizar su desarrollo y acompañar las acciones emprendidas.

Probablemente, en la coyuntura actual, lo que genera más desconcierto frente a la propuesta del Gobierno de incrementar los impuestos para financiar la seguridad, es la falta de claridad en el proyecto que se está defendiendo, la confusión entre objetivos y medios, y la focalización de la discusión en la herramienta (las Fuerzas Militares) y sus características (movilidad, presencia), en vez de los resultados que se esperan obtener, no sólo con la contribución adicional sino con el

conjunto de la política.

## VI. Conclusiones

Durante los últimos 45 años, Colombia ha incrementado sus niveles de gasto público social y de seguridad. Las políticas que los han soportado han tenido éxitos operativos reales, así como grandes fracasos. En el área social, los niveles de calidad de vida en Colombia son superiores a los esperados en función de su desarrollo económico. La esperanza de vida ha crecido (sería mucho mayor de no ser por la violencia) la mortalidad infantil ha bajado, el acceso a servicios sanitarios básicos ha aumentado.

De otra parte, la Fuerza Pública hoy es más profesional, está mejor dotada, remunerada de manera más justa en relación a sus sacrificios y deberes. En el plano operativo ha vencido puntualmente grandes amenazas a la sociedad. El ELN fue derrotado militarmente en Anorí, en 1973, múltiples movimientos guerrilleros han dejado las armas desde 1990 para participar en el debate democrático, y el narcoterrorismo desapareció.

Sin embargo, la violencia, las violencias, siguen creciendo. Los efectos benéficos de la solidaridad social como mecanismo de reducción de la violencia no se han visto. Tampoco los de la represión o la justicia<sup>18</sup>. Pero esto no debe llevar a la conclusión fatalista de la inevitabilidad de la violencia, o su arraigo genético o cultural en el pueblo colombiano. Por el contrario, debe ser una razón adicional para constituir juntos la paz y la convivencia como una prioridad nacional, lo cual requiere de la acción simultánea del

Estado y la sociedad en múltiples frentes, articulados entorno a un proyecto de sociedad.

El incremento del gasto no es bueno o malo, no es superfluo o indispensable, per se. Sólo se puede valorar a la luz de unos objetivos y de una política. Por lo tanto, es necesario establecer mecanismos de evaluación de las políticas (en todos los ámbitos, y en particular en lo social y en seguridad y justicia), las instituciones a cargo, su efectividad y eficiencia en relación con la prioridad nacional: paz y convivencia. Sobre esa base, se podrá juzgar la conveniencia y la urgencia de incrementar el gasto en uno u otro sentido. En materia de gasto en seguridad, las Comisiones conjuntas

de Senado y Cámara aprobaron la creación de los bonos de inversión forzosa para 1997. Con ellos, el Gobierno espera recaudar 440 mil millones de pesos, destinados principalmente a inversión en equipos militares y creación de nuevas unidades en el país. El 17% del monto total le fue asignado a la Policía Nacional. Seguramente, estos recursos adicionales ayudarán a la Fuerza Pública en el desempeño de su misión. Sin embargo, lo que el Gobierno todavía no le ha explicado a los colombianos es cuál es su política, que objetivos concretos persigue y cómo espera obtenerlos. Sin tener claridad sobre este elemento, los 440 mil millones adicionales pueden terminar siendo la mejor o la peor inversión del país.

---

<sup>18</sup> Para un análisis detallado de las finanzas de la Justicia, consultar el Informe de la Comisión del Gasto Público sobre el tema, reproducido en la revista *Estrategia* del 31 de octubre de 1996. Sobre congestión y eficiencia, ver también el Estudio del Instituto SER sobre la Justicia en 1994, del cual un resumen se publicó en el número 14 de *Coyuntura Social*, mayo 1996. Sobre la reforma constitucional a la justicia y sus efectos, ver el estudio del Dr. Jaime Giraldo en este número.