

# La seguridad ciudadana: Un bien público debilitado

Eduardo Rodríguez Martínez<sup>1</sup>  
María Eugenia Acosta Villegas<sup>2</sup>

## Resumen

El presente documento comparte aspectos importantes en la relación entre el resultado de la Ejecución Presupuestal y la fuente de financiación, Impuesto de Telefonía, del bien público Seguridad Ciudadana, en Cartagena Distrito Especial desde el año de gestión gerencial de 2004 hasta el año 2011. Pone en evidencia la crítica situación de perspectiva que encara el apalancamiento financiero que actualmente soporta el servicio y bien público de la Seguridad. Enfoca desde el planteamiento institucional y el individualismo metodológico que subyace al campo normativo, cómo el proceso de financiamiento, demanda una revisión a fondo, por cuanto el modelo en sí de impuesto progresivo se afectó definitivamente por el esquema de mercado que envolvió dicha fuente. Por último sugiere opciones generales para la sostenibilidad de una fuente más cierta, considerando la naturaleza de la variable y la perspectiva que traza el decreto 399 de febrero 14 de 2011.

**Palabra Clave:** Institucionalismo, Eficiencia, Recursos Públicos, Bienes públicos

## Summary

This paper shares important aspects in the relationship between the outcome of the Budget Execution and the source of funding, tax Telephony, Public Safety of the public good, in Cartagena Special District since 2004, managerial

---

1 Economista, Investigador y Docente Universitario, Director del Proyecto: La Seguridad Ciudadana en Cartagena, Colombia; Un bien público sujeto a un débil apalancamiento financiero.

2 Abogada, Licenciada en Administración Educativa, Especialista de Alta Gerencia en Economía de lo Público

management until 2011. Highlights the critical situation facing the prospect of financial leverage that currently supports the service and public good of security. Approached from the institutional approach and methodological individualism underlying the regulatory field, how the funding process, demand a major overhaul, because the model itself progressive tax is definitely affected by the scheme that involved market source said. Finally suggests general options for the sustainability of a certain source, considering the nature of the variable and the perspective that traces the decree 399 of 14 February 2011.

**Keyword:** Institutionalism, Efficiency, Public Resources, Public Goods

## Presentación General

¿De qué manera se financia la seguridad pública en Cartagena como bien público? ¿Bajo el tratamiento conceptual enmarcado en una economía de libre mercado, qué perspectiva presenta, teniendo en cuenta el decreto 399 de 2011?

El apalancamiento financiero público para la seguridad en Cartagena de Indias, configura hoy uno de los grandes retos de la gerencia pública. Muchos subsectores de la economía pública local, dentro de la ejecución del presupuesto público, presentan su dinámica, como lo muestra la partida presupuestal que de manera autónoma desarrolla DISTRISSEGURIDAD, sujeta al recaudo del impuesto a la telefonía pública conmutada.

Sin ser objeto de análisis, en la estructura de Distriseguridad fue creada por el decreto 040 de 2003, en el marco del Acuerdo 028 de 2002, en el concejo distrital de Cartagena y, con ella, al amparo del artículo 1° de la ley N° 97 de 1913 y en la ley N° 48 de 1915, leyes que facultan a los concejos municipales para la creación y cobro del IMPUESTO AL TELÉFONO. La naturaleza de su gestión procura iniciativas tendientes al fortalecimiento logístico de los organismos de seguridad pública con jurisdicción en el distrito, siendo las necesidades de suministro de combustible una de sus metas, por ser ése el insumo fundamental para garantizar la movilidad y operatividad de dichos organismos (DISTRISSEGURIDAD, 2012).

En este orden de ideas, conscientes de la complejidad temática, se pretende añadir a la discusión teórica ciertos elementos de la política económica en el alto nivel del Estado y sus expresiones en los entes territoriales. Así necesitamos de una orientación de base en materia teórica que no solo nos permita identificar los estudios básicos que se han interesado en estas líneas temáticas, sino en la plataforma conceptual que toma como referentes los paradigmas liberales de la economía, tales como los bienes públicos y los principios que rodean y revelen las preferencias de los individuos en una economía de mercado, cuyas conductas han pretendido ser trasladadas desde la esfera privada a la esfera pública con miras a una optimización del recurso público.

Luego se abordan los datos encontrados concretamente para el caso de la financiación de la seguridad pública desde el estado local Cartagena Distrito Especial, que funge como apalancamiento operativo que hace viable la gestión de la fuerza pública. En el análisis se hace uso de un sencillo modelo de regresión, sobre la base de la conducta del mercado a lo largo de un número aceptable de períodos, dentro de los cuales se sobreviene una dinámica de competencia entre operadores privados de telefonía fija y móvil, siendo la primera, la base del apalancamiento financiero de la seguridad pública, objeto de nuestro análisis.

Por último se comparte el conjunto de conclusiones que permiten visualizar con conocimiento y material informativo en datos, la realidad en perspectiva sobre el apalancamiento financiero de la seguridad como bien público en Cartagena desde un enfoque crítico, al amparo del decreto 399 de febrero 14 de 2011

### Aproximaciones teóricas:

La visión institucionalista de la economía colombiana, desde los años 80 hasta el presente, ha procurado que las decisiones de política se orienten hacia el esquema de los incentivos entre los agentes económicos, conservando el principio clásico de la economía capitalista del interés individual, desde los enfoques epistemológicos primitivos en Spinoza y Hume con el positivismo de las ciencias en torno a que el criterio de base para la organización de las sociedades prevalezca sobre la sociedad tal cual es y no como debiera ser. En este sentido el cuerpo normativo que le da dinámica económica al sector público se soporta en los principios rectores de la economía capitalista; este ya desde un enfoque contemporáneo conocido más como el de elección racional.

La gerencia pública es, por definición y naturaleza, una gestión muy activa sobre los bienes públicos, con fines de optimización. Estos bienes públicos, tienen una multiplicidad de expresiones tangibles e intangibles en la sociedad y, sobre ellos, actúan y se benefician, igualmente una diversidad de actores. Esa complejidad de la administración pública conlleva, hoy en día, muchas interrogantes por lo público y las implicaciones que consigo carga el manejo de los recursos y los bienes de esta naturaleza.

Uno de estas interrogantes ocupa el desarrollo de estas líneas: ¿De qué manera se financia la seguridad pública en Cartagena como bien público? ¿Bajo el tratamiento conceptual enmarcado en una economía de libre mercado, qué perspectiva presenta al amparo del decreto 399 de febrero 14 de 2011? Para el caso de Cartagena, es tan acuciante la pregunta, por cuanto la complejidad del problema en el manejo de los recursos públicos ciertamente domina un amplio espectro de variables causales y complejas relaciones de causalidad envolventes de casos: Transporte Masivo, Seguridad Ciudadana, Salud Pública, Recaudo Tributario, Calidad de los Ser-

vicios, etc. Pero más allá de este criterio de análisis, sin dejar de ser tan importante como contemporáneo el cuestionamiento sobre el manejo de los recursos públicos, este espacio está dedicado a la preocupante perspectiva de las fuentes de apalancamiento financiero público para el bien público denominado seguridad pública<sup>3</sup>

El ensayo busca abordar las interrogantes del primer párrafo, concentrándose en la comparación de las variables del presupuesto –fuentes-, así como los resultados oficiales registrados en materia de seguridad ciudadana con la finalidad de proponer una alternativa viable en la perspectiva que trae críticamente en descenso su apalancamiento financiero.

La literatura económica ha considerado el tema de la seguridad como uno de los pilares del desarrollo. Hay que considerar que la criminalidad, la violencia y la inseguridad ciudadana imponen una enorme carga sobre los países, tanto en términos económicos como humanos.

Existen diversas definiciones y tipologías de costos socioeconómicos, como a continuación el BID, distingue (ARRIAGADA & GODOY, 1999):

- Costos Directos
- Costos Indirectos
- Efectos Multiplicadores Económicos

## Efectos Multiplicadores Sociales

Éstos, han entrado en evaluación de las finanzas públicas para la gestión gerencial dentro de políticas públicas de seguridad ciudadana. El modelo de descentralización ciudadana, conllevó la clara idea de autonomía de los entes territoriales como los departamentos y municipios, distritos, capitales, para generar sus propios recursos, con los cuales cubrir las demandas socioeconómicas. Al respecto, la sostenibilidad de políticas públicas en materias sensibles como la seguridad y más en Distritos Capitales, suelen ser de acuciante importancia.

En Cartagena, a instancias del Concejo Distrital y tomando como referencia más cercana la experiencia de Medellín, se creó Distriseguridad. Recordemos la alusión que al respecto se hizo en líneas anteriores. La entidad como tal no configura en sí un modelo, dado que está enquistada en un establecimiento económico dominado por principios expresamente individualistas desde la esfera normativa, en armonía a leyes orgánicas nacionales<sup>4</sup>.

---

3 El énfasis de lo público en cada variable señalada es deliberado, toda vez que configuran categorías conceptuales concretas

4 Recordemos que, en su momento, la Ley 60 de 1993, luego derogada por la ley 715 de 2000, así como la Ley 617 de 2001 o de ajuste fiscal, estuvieron y están explícitamente orientadas a conciliar el fin de la discusión filosófica reciente: LIBERTAD VS EQUIDAD. La sociedad *debe* organizarse de tal manera que considere su *SER* y no su *DEBER SER*. Este es el principio epistemológico

Por su parte, la seguridad es un bien público. Abordarlo desde el enfoque de su teoría, permitiría llegar a Musgrave, como desarrollador pionero desde 1939, que recoge a su vez las aportaciones sobre la provisión en equilibrio parcial de lo que denominó “bienes colectivos” planteados por Lindhal y Wicksell, y en segundo lugar a Samuelson (1954-1955), que propone una solución a su provisión en términos de equilibrio general. El modelo de Samuelson permite una solución a la provisión de bienes públicos y privados, tratando de forma simultánea las cuestiones de asignación de recursos y de la distribución de la renta (BRAÑA, 2004)

La seguridad asume un rol de *bien club*, con el cual quien desee sus beneficios, debe pagar por ellos; sin embargo el carácter progresivo de su recaudo, permite una solución del tipo Samuelson; es decir el bien se hace público, en la medida en que dos o más personas adquieran un carácter irrenunciable de aquél.

Sin embargo la solución de Samuelson no alcanza a romper las limitaciones implícitas en la conducta individual y su articulación con el Estado que ha de regularle para su propio bienestar.

El modelo de Samuelson y de Musgrave se basan en el individualismo metodológico, el homo economicus maximizador. En consecuencia, los bienes públicos sólo pueden ser provistos por el Estado; nadie querrá revelar sus preferencias sabiendo que una vez que se decida la provisión del bien público, no podrá ser excluido de su consumo. Por tanto se excluye cualquier solución cooperativa, ni se admite el altruismo, de forma que tampoco es posible la provisión voluntaria de bienes públicos.

En Cartagena los estudios sobre la perspectiva de la seguridad como bien público están en ciernes, por no decir que por revelarse apenas. Los fundamentos mismos del proyecto de acuerdo del concejo, así como del decreto que le dio vida al mecanismo de manejo de recursos orientados a la seguridad pública –entiéndase DISTRISEGURIDAD- tampoco dan cuenta de medio de sostenibilidad de largo plazo sin que se afecte por las condiciones naturales de la conducta humana en elegir lo que más le conviene y, con ello, llevarse por delante la fuente de apalancamiento financiero de la seguridad pública en la ciudad.

---

por excelencia. Las normas están diseñadas sobre la base del SER RACIONAL del individuo, su natural actuar frente a diversas circunstancias de la vida; si actúa bajo el supuesto del interés individual para sus asuntos privados su resultado son proclives al éxito explícito en satisfacción y ganancia. Esta característica de la esfera privada, en la norma intenta hacerse presente en la esfera pública. Las personas se interesan en asuntos públicos, en la medida en que de alguna manera le significan algún sentido claro a sus intereses individuales. Esto no es nuevo; en 1776 la obra de A. Smith iniciaba la más revolucionaria sistematización de datos y conocimientos alrededor de la economía y, por qué no decirlo, de la economía del comportamiento. El estado ha de ocuparse, fundamentalmente de asuntos que permitan la dinámica progresiva de la conducta individual, mas no de equipararse como el otro agente económico con el cual competir, por cuanto su rol y perfil ya daba cuenta de desaciertos en los excesos del manejo de la alcabala y demás formas impositivas, cercenando la capacidad empresarial del individuo.

Datos

**Cuadro 1: Comportamiento del presupuesto ejecutado para seguridad –DISTRISSEGURIDAD- y apalancamiento financiero – Impuesto de Telefonía fija conmutada. 2004-2011**

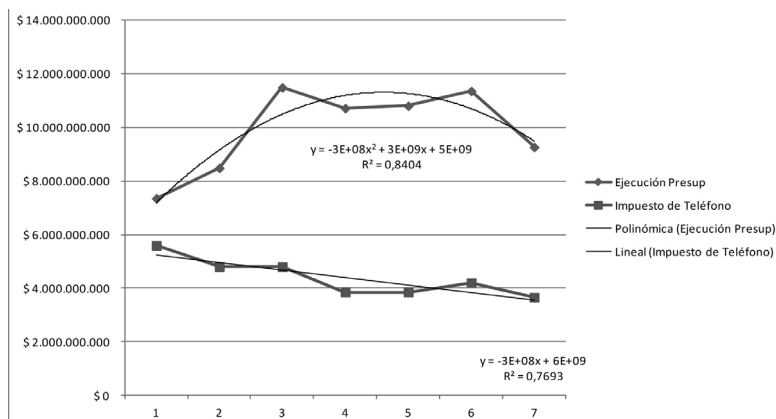
Presupuesto o partida y de Concepto de Recaudo	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Distrisseguridad	\$7.349.798.104	\$ 8.484.715.705	\$11.492.753.758	\$10.719.622.823	\$ 10.805.169.200	\$11.358.092.918	\$9.265.688.010
Impuesto de Teléfono	\$5.589.591.768	\$ 4.800.000.000	\$ 4.800.000.000	\$ 3.850.000.000	\$ 3.850.000.000	\$4.200.000.000	\$3.658.000.000

**Fuente:** Cuadros de Ejecución Presupuestal de la Secretaría de Hacienda Distrital 2004-2011. Alcaldía Mayor de Cartagena. El año 2005 no fue suministrado.

La información obtenida suministrada por la Secretaría de Hacienda Distrital, nos da cuenta de una dinámica evidentemente preocupante.

En 8 años, la fuente de financiamiento de la seguridad pública en Cartagena, no solo no ha crecido, conforme a la dinámica de la demanda que muestra la variable por las estadísticas de muertes violentas en la ciudad, sino que inició descendiendo irremediabilmente.

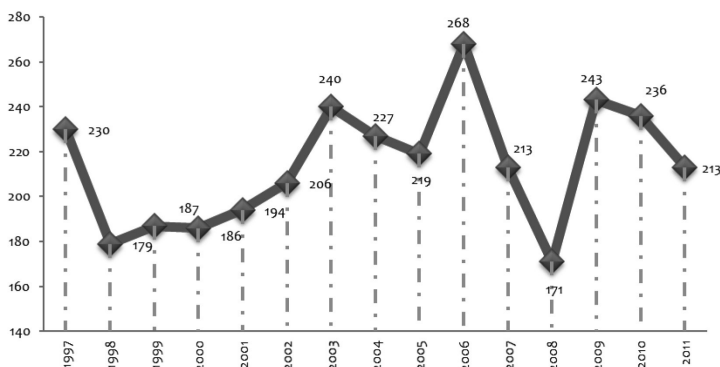
**Gráfico 1: Comportamiento de una Fuente Financiera al Bien Público Seguridad, Cartagena 2004-2011**



Fuente: Cuadro No 1

A principios de la década del 10 del siglo XXI ya estaban en marcha todas las normas reglamentarias<sup>5</sup> que permitían el acceso al nuevo sistema de mercado a todas las firmas que estuviesen interesadas en la prestación de servicios públicos.

La seguridad pública en el distrito de Cartagena presentó la siguiente situación, según los informes oficiales en materia de Muertes Violentas<sup>6</sup>:



Fuente: Datos del Centro de Observación y Seguimiento al Delito. Medicina Legal Cartagena, CTI, Fiscalía, Sijín, DAS. Cálculos: COSED. 2011

5 Recordemos la Ley 115 en educación, Ley 30 de Educación Superior, Ley 142 de Servicios Públicos Domiciliarios, Ley 100 de Seguridad Social Integral, etc. Todas ellas se hicieron tales en la década del 90, como un proceso de reglamentación de la Constitución Política de 1991 en un nuevo marco de orientación institucionalista

6 Información Oficial de DistriSeguridad a través del Centro de Observación y Seguimiento del Delito COSED 2011

Metodológicamente no nos hemos propuesto establecer una relación Inversión Pública en Seguridad frente a muertes violentas; sin embargo la información nos da cuenta de una necesidad no cubierta muy delicada, por cuanto inició mal y los hechos y datos estadísticos evidencian la acuciante tarea de redireccionar la política pública de seguridad ciudadana, vía recursos financieros y, de paso, optimización de los mismos.

La información se hace más crucial cuando los datos encontrados muestran en los cuadros y gráficas (ver cuadro 1 y gráfica) relaciones inversas, entre el monto ejecutado y los recaudos efectivos, vía impuesto a la telefonía fija en la ciudad de Cartagena.

La labor gerencial dispone de esta información relacionada para que tome decisiones. El modelo econométrico que se muestra, recoge de manera fiable el comportamiento de los datos a través del tiempo en 8 años. Mírese que el coeficiente de correlación en la ejecución presupuestal, pasa de 0,8 en escala de 0-1 y, en el recaudo, pasa de 0,7 en igual escala, en un ajuste formal diferente.<sup>7</sup>

Esto nos soporta algunos juicios preliminares que nos permiten afirmar que la fuente de financiamiento, vía impuesto a la telefonía fija, está camino a desaparecer o llegar a un nivel de insignificancia para el presupuesto de operaciones y logística de la seguridad en Cartagena.

La ejecución presupuestal, nos muestra la imperiosa necesidad de traslados o el crecimiento progresivo de déficits en la entidad, han sido ineludibles, por dos motivos fundamentales:

1. La reducción progresiva del recaudo del impuesto a la telefonía fija
2. El apetito burocrático y el ejercicio de los rent seekers que capturan renta de la entidad sin ningún miramiento a la calidad de inversión o del gasto orientado a comunidades vulnerables, objeto de la violencia y la inseguridad en la ciudad.

## Conclusiones y sugerencias

### **Ampliar la base tributara orientada al financiamiento de la seguridad pública en Cartagena.**

La actual fuente de financiamiento es única y está en vía de extinción. Es preciso evaluar otras fuentes cuyo comportamiento sea creciente; como un adecuado porcentaje a las transacciones financieras, que tienden a ser crecientes.

---

7 Martínez Bencardino sostiene que correlaciones iguales o superiores a 0,7 presentan una significación de consideración en el patrón de comportamiento de la variable.



## Orientar en forma rigurosa el USO de los recursos.

Recientemente, Cartagena ha experimentado el más enconado comportamiento desviado en el manejo de los recursos públicos. Aquellos dirigidos a la seguridad ciudadana se han visto seriamente afectados por esta conducta del empleado público: contrataciones innecesarias, sobre costos, detrimentos patrimoniales, etc.

## Fundamentar un modelo concreto de sostenimiento de la seguridad

Sin un concepto interiorizado de manera estructurada conceptualmente tratando, no se maneja con propiedad un rol a seguir, como individuo o como ente impersonal. Del Concepto que se tenga de la variable SEGURIDAD, así será la realidad de su ejercicio a favor del derecho de los ciudadanos.

Articular las estrategias propias de un carácter coercitivo y punitivo sobre la inseguridad ciudadana, con planes y ejecuciones diagnósticas de decisión y puesta en marcha, en materia de acompañamiento a complejos procesos sociales cuyos contextos los demanden.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Cartagena. (2012). Plan de Desarrollo. *Plan de Desarrollo Distrital en Cartagena hay campo para todas y todos 2012-2015*. Bolívar, Colombia.
- Aleman, C. (2006). *Desafíos y Oportunidades para el Ejercicio de la Prospectiva en América Latina -Borrador Final-*. París: PNUD.
- Arriagada, I., & Godoy, L. (Agosto de 1999). *Serie Políticas Sociales - CEPAL Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los años noventa*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Asociación Internacional para la gobernanza, la ciudadanía y la empresa. (10 de Octubre de 2012). *Gobernanza revista para la cultura democrática del siglo XXI*. Recuperado el 6 de Diciembre de 2012, de *Gobernanza revista para la cultura democrática del siglo XXI*: <http://aigob.org/revista-gobernanza>
- Berner H., H. (2011). *Estudio y propuesta de Indicadores de desempeño presupuestario comparable en países de América Latina*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Braña, F. J. (Agosto de 2004). Teoría de los Bienes Públicos y Aplicaciones Prácticas. Presentación de un número monográfico sobre Bienes Públicos. *Estudios de Economía Aplicada*, II(002), 177-185.
- Brum Cardozo, M. (s.f.). <http://www.juridicas.unam.mx>. Recuperado el 05 de Diciembre de 2012, de <http://www.juridicas.unam.mx>: <http://www.juridicas.unam.mx>

- Centro Latinoamericano para el desarrollo. (Febrero de 2010). *CLAD*. Recuperado el 06 de Diciembre de 2012, de CLAD: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/ejes-vertebradores-de-la-gobernanza-en-los-sistemas-publicos.-un-marco-de-analisis-en-clave-latinoamericana>
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2001). La Nueva Administración Pública: El equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Gestión y Política Pública*, x(1), 55-100.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *CEPALSTAT-BASE DE DATOS*. Recuperado el 30 de Octubre de 2012, de Cepalstat-Base de Datos: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=6&idTema=366&idioma=>
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias D.T. y C. (21 de Diciembre de 2006). Acuerdo No. 041 del 21 de diciembre de 2006. *Acuerdo No. 041 del 21 de diciembre de 2006 por el cual se dictan disposiciones en materia de impuestos de Cartagena de Indias d. T. Y c., Se armoniza su administración, procesos y procedimientos con el estatuto tributario nacional(...)*. Cartagena, Bolívar, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *DECRETO 399 DE 2011 (FEBRERO 14 DE 2011) Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D. C.: Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de Enero de 2012). Ley 1508 de 10 de enero de 2012 "Por medio de la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones". *Ley 1508 de 10 de enero de 2012*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. (06 de Julio de 2012). Decreto Número 1467. *Decreto Número 1467 por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Imprenta Nacional.
- Distriseguridad - Centro de Observacion y Seguimiento al Delito. (2011). *Informe Anual 2011*. Cartagena: Distriseguridad.
- Distriseguridad. (31 de Octubre de 2012). *Distriseguridad*. Recuperado el Noviembre de 2012, de Distriseguridad: [http://www.distriseguridad.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=category&id=82&Itemid=147](http://www.distriseguridad.gov.co/index.php?option=com_content&view=category&id=82&Itemid=147)
- Ki-Moon, B. (19 de febrero de 2009). *programas y actividades de las naciones unidas por temas*. Recuperado el 6 de diciembre de 2012, de temas mundiales: <http://www.un.org/>
- Martinez Bencardino, C. (202). *Estadística y Muestreo*. Bogotá D.C.: ECOE editores.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2009). *Encuesta de la OCDE sobre las Prácticas y Procedimientos Presupuestarios*. París: OCDE.
- Prats I Catalá, J. (2001). Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 103-148.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Abril de 2011). Impacto en el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil. *Construcción de Políticas Públicas Participativas*, 43-45.
- Wiesneer Durán, E. (1998). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Tercer Mundo Editores.