

SEGURIDAD PUBLICA: CONCEPTO Y COSTE ECONOMICO

JOSE A. RODRIGUEZ GONZALEZ

Inspector del CNP.
Profesor de Sociología.
Centro de Promoción de la División de
Formación y Perfeccionamiento, DGP.

LA SEGURIDAD COMO NECESIDAD SOCIAL

La cuestión de la seguridad, su definición, alcance y manifestaciones, es un tema central para cualquier sociedad; como debe serlo, sin duda, para todos cuantos trabajamos precisamente en unas organizaciones públicas a las que la propia Constitución denomina como Cuerpos de Seguridad. Sin embargo, cuando nos interesamos sobre conceptos tales como seguridad, seguridad pública, seguridad ciudadana u orden público, pocas veces encontraremos textos que aborden con rigor esta problemática y que desentrañen los ámbitos propios que a cada concepto corresponden; y menos aún, una referencia al coste económico que el mantenimiento de la seguridad pública comporta y que es sufragado vía impuestos por todos los ciudadanos.

Es ya un lugar común dentro de las disciplinas sociales el admitir que la necesidad de seguridad de los seres humanos ha constituido en cualquier época no sólo la razón de ser del agrupamiento en comunidades más o menos amplias, sino también la justificación y legitimación del poder ejercido por sus gobernantes. Sociedad, seguridad y poder son, de este modo, tres conceptos íntimamente unidos. No está de más, por ello, traer aquí las aportaciones de los principales teóricos del contrato social, por cuanto fueron los que por vez primera y de forma acabada reflexionaron e interrelacionaron el origen de la sociedad y del poder con la necesidad de seguridad de los hombres; reflexiones que nos permitirán, a la postre, comprender en

su justa medida todo el marco conceptual de un término a veces vago y ambiguo como es el de **seguridad**.

Si para el pensamiento político griego el hombre es un elemento integral y orgánico de la ciudad, de la que no puede disociarse sin degenerar en su humanidad, para Hobbes —filósofo inglés que vivió a caballo de los siglos XVI y XVII, y en quien se vienen fundamentando las teorías autoritarias sobre el poder y el Estado— el estado natural del hombre previo a la institución de la sociedad está marcado por la hostilidad y la guerra, como consecuencia de la competencia, la desconfianza y el deseo. Dicho de otro modo, ese estado natural del hombre bien podría definirse por la **inseguridad**; de manera que para poner fin a la misma es necesario un doble pacto entre los hombres; en virtud de un primer pacto, los hombres acuerdan unirse para lograr de común acuerdo su seguridad y su conservación —**pacto de asociación**—; por un segundo pacto, los hombres renuncian a sus derechos naturales y se sujetan a un soberano absoluto, el *Leviathan* o Estado —**pacto de sujeción**—, que se encarga de asegurar a todos los ciudadanos vivir en paz y protegerles de posibles agresiones. El poder se legitima, pues, por su utilidad, por su capacidad de proporcionar seguridad a los miembros de la asociación.

Frente a la teoría hobbesiana que considera al hombre como un ser malo por naturaleza, para Locke —también inglés, que vive entre 1632 y 1704— el hombre es un ser dotado ya en su estado natural de un sentido de la justicia, es un ser moral, capaz de convivir en paz con los demás hombres. Pero el problema para Locke reside, precisamente, en que el hombre es capaz de producir bienes con su trabajo diario y que, por tanto, se convierten en propiedad suya; ahora bien, en el estado de naturaleza no existen leyes ni instrumentos que garanticen la propiedad privada. Y las disputas en torno a la misma conllevan un proceso de degeneración que exigen el establecimiento de un pacto entre los hombres. Ese pacto sólo tiene validez en tanto en cuanto sirve para asegurar los derechos naturales anteriores al mismo, de modo que cuando el poder y las leyes invaden los derechos individuales y de la propiedad privada, entonces el poder y la ley se convierten en ilegítimos y el contrato se rompe. Locke se convierte así en el precursor de las teorías del liberalismo.

Rousseau, el último de los grandes teóricos del contrato social, coincide con Hobbes en que el poder del soberano debe ser absoluto,

inalienable, intransmisible e indivisible. Pero la diferencia radica en el titular; para la teoría hobbesiana el soberano es un ente individual —el *Leviathan*—, para Rousseau un ente colectivo: **el pueblo**. Al aparecer este nuevo sujeto del poder, se opera una diferenciación entre el soberano-pueblo y el gobierno, siendo éste un simple órgano del primero, de la "voluntad general", y a quien corresponderá, precisamente, dotar de seguridad a todos y cada uno de los miembros del pueblo, que dejan de ser simples individuos o súbditos para convertirse en **ciudadanos**. Todo ello le permite a Rousseau afirmar en su obra *El Contrato Social* que "la obediencia a la ley que uno se prescribe es la libertad".

Esta breve y simplificadora incursión en el pensamiento de los teóricos del contrato social nos pone de relieve un lugar común para todos ellos; por un lado, la necesidad que tienen los hombres de seguridad; por otro, la convicción de que esa seguridad no se logra por la auto-protección, sino por la génesis de un poder —que evoluciona desde una concepción absolutista en Hobbes, pasando por el poder limitado en Locke, hasta el poder democrático en Rousseau—, y al cual corresponde y se legitima en tanto en cuanto proporciona dicha seguridad a los ciudadanos.

LA SEGURIDAD: CONCEPTO Y ALCANCE

Ahora bien, ¿qué se entiende por **seguridad**? Ya hemos dicho al principio que a veces se utilizan expresiones tales como seguridad ciudadana, seguridad pública o seguridad, a secas, y a todas se les da el mismo significado. Más aún, de un tiempo a esta parte se viene además contraponiendo al concepto de seguridad pública el de seguridad privada.

Para responder a tal interrogante, lo primero que hay que poner de relieve es su propio carácter evolutivo; la noción de seguridad no ha sido la misma para el hombre de la antigüedad, del medievo o del que vive en los Estados del presente final de milenio. Y entre éstos, tal concepto no tiene tampoco la misma significación para los ciudadanos que viven en lo que viene denominándose Norte desarrollado y los ciudadanos del Sur subdesarrollado o en vías de desarrollo. Por lo demás, para definir determinados conceptos a veces es más fácil acudir a la definición de sus contrarios, de modo que también aquí, y como paso previo, sea bueno decir antes qué es la **inseguridad**; y nada mejor

que acudir a una cita de Hobbes, quien, al referirse al estado natural de guerra del hombre contra el hombre, decía:

En tal condición no hay lugar para la industria; porque el fruto de la misma es inseguro. Y, por consiguiente, tampoco cultivo de la tierra; ni navegación, ni uso de los bienes que pueden ser importados por mar, ni construcción confortable; ni instrumentos para mover y desplazar los objetos que necesitan mucha fuerza; ni conocimiento de la faz de la tierra; ni cómputo del tiempo; ni artes; ni letras; ni sociedad; sino, lo que es peor que todo, miedo continuo y peligro de muerte violenta; y para el hombre una vida solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta.

Salvando las distancias, sobre todo temporales y de desarrollo social, político y económico —no olvidemos que el texto fue escrito en 1651—, qué duda cabe que en el párrafo de Hobbes se describe ampliamente la situación radicalmente contraria a lo que debe entenderse como **seguridad**, en su sentido más estricto. De modo que si el texto hobbesiano es redactado en positivo, por seguridad debemos comprender aquella situación en la que las garantías mutuas entre los hombres se extienden no sólo a la vida y a la propiedad, sino también al derecho al trabajo, a una remuneración salarial justa, a la educación, a la sanidad, a la cultura, a la justicia, al ocio, etc. En suma, a un sentimiento objetivo e internalizado de protección y solidaridad efectiva ante la incertidumbre o el infortunio.

Para llegar en la cultura occidental a ese concepto avanzado de **seguridad**, fue necesario el triunfo, primero, del constitucionalismo —con la progresiva consagración de los derechos económicos, sociales y políticos en las respectivas Cartas Magnas—, y de la aparición y desarrollo, después, del *Welfare State*, del Estado del Bienestar garantizador a todos los ciudadanos de la seguridad económica y social, merced a su intervención en la economía.

Con todo lo dicho hasta aquí, es obvio, por tanto, que el ámbito y las manifestaciones de lo que realmente comprende el concepto de **seguridad** van mucho más allá de la actividad encomendada y que pueden y deben desarrollar los llamados Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Y es obvio también que lo que se entiende como **seguridad pública**, por un lado, y como **seguridad ciudadana**, por otro, no son sino manifestaciones específicas de la **seguridad**, y

que sí son ya campo de actuación especializado y específico de los referidos Cuerpos de Seguridad.

De este modo, y si tomamos como marco de referencia el que se establece en nuestra propia Constitución de 1978, tenemos el siguiente cuadro de acepciones del término seguridad, con relevancia especial para los profesionales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En primer lugar, la **seguridad**, a secas, consagrada en el Preámbulo de la Carta Magna como valor y elemento constitutivo de nuestro Estado democrático, y que significa el derecho de todos los ciudadanos a la convivencia democrática conforme a un orden económico, jurídico y social justo. La **seguridad** así entendida es, por tanto, un concepto plural, que se extiende a todas las manifestaciones y exigencias de la vida en sociedad.

En segundo lugar, nos encontramos con el concepto de **seguridad pública**, que es atribuida al Estado como una de sus competencias exclusivas, según se dispone en el artículo 149.1.29 de la Constitución, y que, siendo una manifestación del más amplio concepto de **seguridad**, debe ser entendida como un bien que se concreta en el conjunto de garantías necesarias para el pacífico y libre ejercicio de los derechos y libertades consagrados en el ordenamiento jurídico y que es exigible al Estado tanto de forma individual como colectiva. Y de acuerdo con la vigente Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, "el mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" (artículo 1.4).

Por último, la Constitución hace referencia también a la **seguridad ciudadana** en su artículo 104.1, cuando dice que a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad le corresponde también "garantizar la seguridad ciudadana". El concepto de seguridad ciudadana está integrado, a su vez, en el más amplio de la **seguridad pública**, y es la antítesis del otrora antidemocrático y autoritario *orden público*; en éste se hacía hincapié exclusivo en la represión del delito (especialmente de aquéllos que atentaban contra el llamado orden establecido, y que se basaba en la teoría del *enemigo interior*, y contra la propiedad), y en el concepto democrático de seguridad ciudadana se pone más empeño en la prevención del delito, lo que no implica en absoluto abandono de la represión cuando éste ya se ha cometido.

De acuerdo con todo lo anterior, cuando la **seguridad** constitutiva del Estado democrático se quiebra o no da respuesta eficaz a las demandas y expectativas legítimas de los ciuda-

danos, entonces es difícil que podamos hablar de una situación de **seguridad pública** satisfactoria, y menos aún de una eficaz **seguridad ciudadana**. Antes bien, un nivel óptimo de ésta no sólo es el fruto de una acertada política policial, sino que está íntimamente ligado al desarrollo de una eficaz política de justicia social.

EL COSTE ECONOMICO DE LA SEGURIDAD PUBLICA

Una vez que hemos establecido el concepto, el alcance y las manifestaciones de la seguridad, no está de más preguntarnos ahora cuánto gastan los ciudadanos españoles en dotarse de **seguridad pública**; es decir, qué parte de los impuestos que paga al Estado es destinada por éste a garantizar a los ciudadanos el pacífico y libre ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y a mantener la seguridad ciudadana.

Es preciso señalar aquí, que si bien la Constitución concede al Estado como competencia exclusiva todo lo referido a la seguridad pública, no obstante —y merced al oportuno desarrollo legislativo concretado en los Estatutos de Autonomía, en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en la Ley de Bases del Régimen Local— también determinadas Comunidades Autónomas y la gran mayoría de los Municipios destinan parte de sus ingresos a conceptos de seguridad pública, es decir, a los gastos del Ministerio del Interior (Sección 16 de los Presupuestos Generales del Estado), habría que sumar los que realizan las Comunidades Autónomas y los Municipios para establecer cuánto nos cuesta a los españoles la seguridad pública, tarea que requiere una labor de investigación más amplia de la que para el presente trabajo se persigue. Sin olvidar, además, que, según cifras no contrastadas suficientemente, el sector privado viene gastando en torno a los 150.000 millones de pesetas anuales en las compañías privadas de seguridad.

Limitándonos, pues, a los Presupuestos Generales del Estado (PGE), y de forma concreta a las partidas presupuestarias de la Sección 16, que corresponde al Ministerio del Interior, los españoles hemos destinado 431.091 millones de pesetas para dotarnos de seguridad pública durante el presente año 1990, de los cuales el 2,21 por 100 se asignaron a la Dirección de la Seguridad del Estado (DSE), el 39,3 por 100 a la Dirección General de la Policía (DGP) y el 42,6 por 100 se destinaron a la Dirección

General de la Guardia Civil (DGGC). La distribución de los Presupuestos correspondientes a la DGP y a la DGGC se presenta en la Tabla 1, expresada en miles de pesetas.

TABLA 1

	DGP	DGGC
Formación de FCSE.....	3.411.501	7.829.346
Seguridad ciudadana	163.365.511	159.024.224
Actuaciones policiales en materia de droga ..	2.552.416	1.657.503
Seguridad vial	—	15.199.289
TOTAL	169.329.428	183.710.362

Si agregamos todos los gastos en seguridad pública consignados en los PGE durante el período 1985 a 1989, es decir, los últimos 5 años de la década de los ochenta, nos encontramos con que los españoles hemos invertido la nada desdeñable cifra de 1,5 billones de pesetas —que serían casi 2 billones si incluyésemos el presente año 1990—, de los cuales el 1,73 por 100 fue destinado a la DSE, el 42,44 por 100 para la DGP, el 43,4 por 100 para la DGGC, y el restante 12,43 por 100 se asignó a otros servicios del Ministerio del Interior.

El desglose de las partidas presupuestarias anteriores entre los principales capítulos de gasto (Gastos de Personal, Gastos en Bienes Corrientes y Servicios y capítulo de Inversiones Reales), correspondientes al total de la DSE, DGP y DGGC —que suma 1,35 billones de pesetas—, sería el siguiente:

— Los **Gastos de Personal** (Capítulo 1, que incluye las retribuciones y las cuotas y prestaciones sociales para los funcionarios y personal laboral) han absorbido en el referido período el 83,7 por 100 del total del presupuesto, o lo que es lo mismo, 1,13 billones de pesetas. Ello quiere decir que la parte más importante del gasto en seguridad pública está destinado a remunerar a los miembros de los Cuerpos de Seguridad, y que son, aproximadamente, 77.000 guardias civiles y 58.000 policías.

— Los **Gastos en Bienes Corrientes y Servicios** (Capítulo 2, que incluye los gastos en arrendamientos, reparaciones, mantenimiento, suministros, dietas, etc.) han consumido 90.324

millones de pesetas, lo que significa el 6,8 por 100 del total del presupuesto de la DSE, DGP y DGGC durante el período.

— El Capítulo 6 (en el que se detallan las **Inversiones Reales**, tanto las inversiones nuevas como las de reposición) ha absorbido el 9,5 por 100 del presupuesto, es decir, 128.539 millones de pesetas.

En la Tabla 2 se detallan las partidas presupuestarias correspondientes a los Capítulos 1, 2 y 6 de la DSE, DGP y DGGC para el período 1985 a 1989, así como el total de cada servicio, todo ello expresado en miles de pesetas.

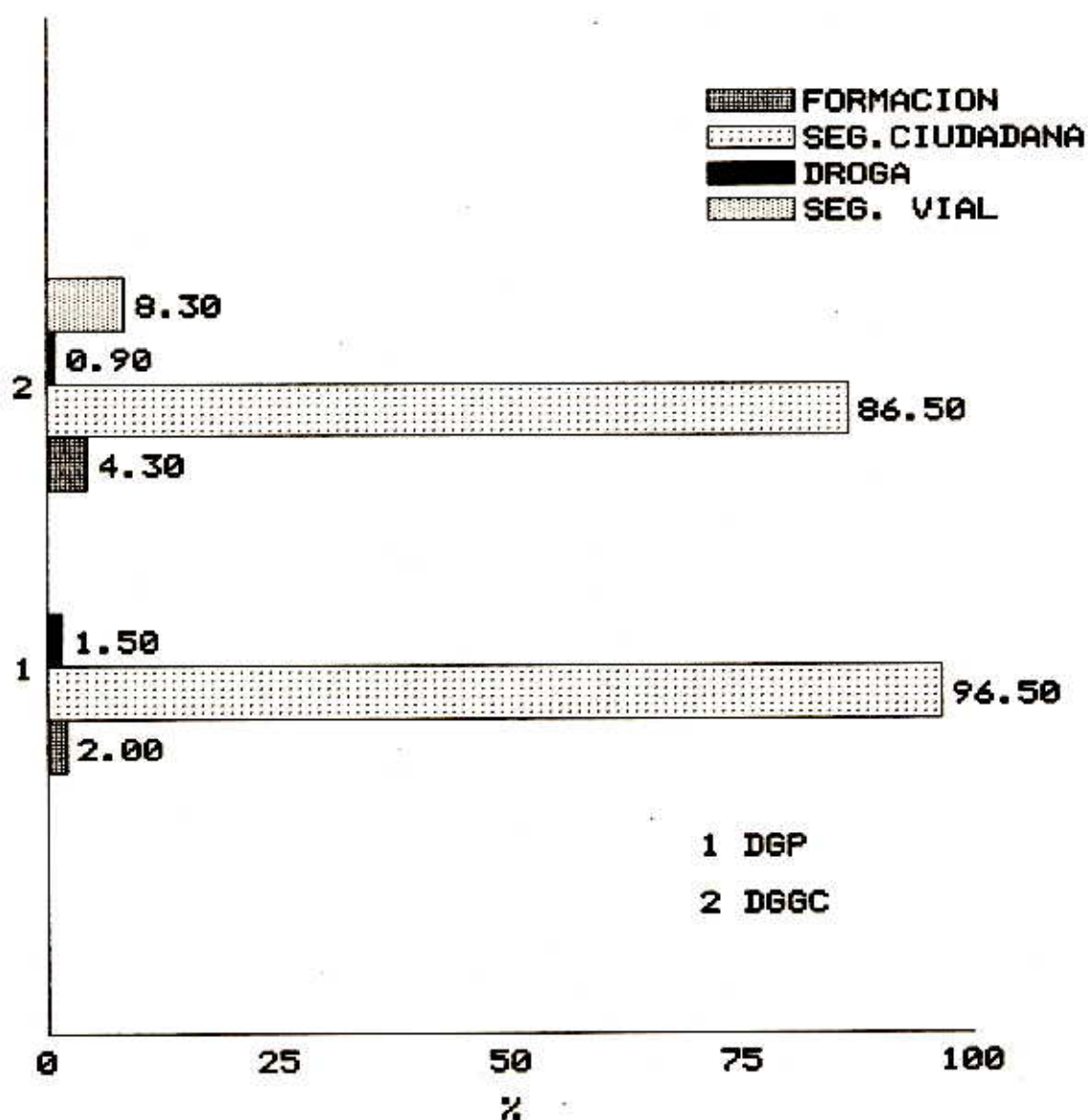
TABLA 2

	DSE	DGP	DGGC
Gastos de Personal	2.154.241	562.952.241	567.001.109
Gastos en Bienes C.	4.024.282	43.644.004	42.655.259
Inversiones	20.452.200	48.604.668	59.482.100
TOTAL	26.815.723	655.492.770	670.219.378

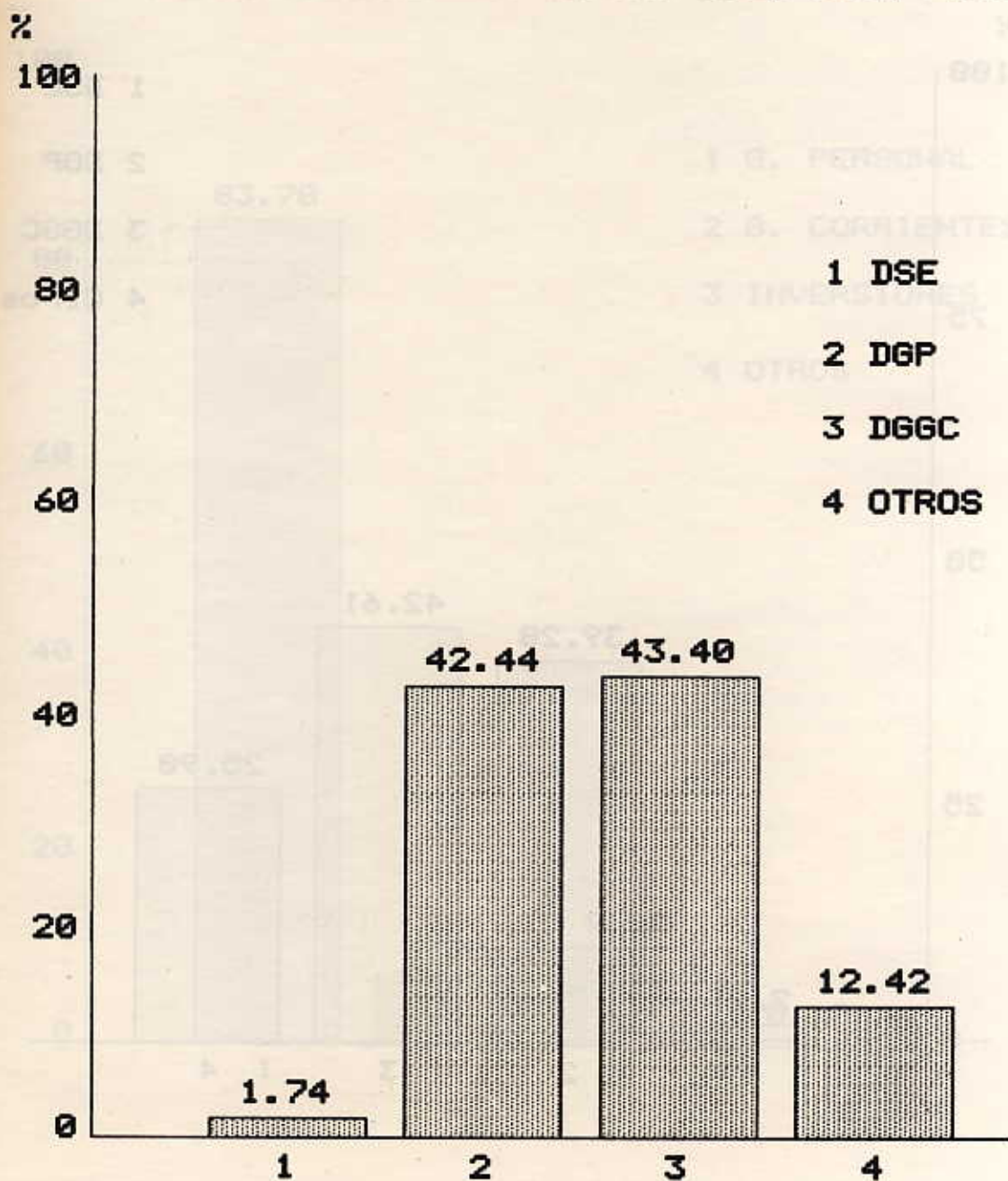
Como conclusión a todo lo dicho en las páginas anteriores pueden resumirse, de forma breve, dos cosas:

1. A lo largo de la historia del hombre, la necesidad de **seguridad** ha constituido siempre una necesidad básica; y ha sido, por ello, unas de las razones fundamentales de su agrupamiento en comunidades y, por tanto, del nacimiento y desarrollo de las sociedades y de fundamento y legitimación del poder.
2. La seguridad es un concepto integral, que en la actualidad —y sobre todo en los países desarrollados— se asocia cada vez más al concepto de **bienestar social**; de modo que los Cuerpos de Seguridad, los profesionales de la seguridad pública, cuando desarrollan sus cometidos conforme a las exigencias constitucionales, son agentes básicos, también para alcanzar cotas eficaces de bienestar social. Por y para ello, los ciudadanos españoles destinan cada año en España una parte importante y creciente de sus impuestos. ■

PRESUPUESTOS DGP Y DGGC PARA 1.990
DISTRIBUCION POR PROGRAMAS

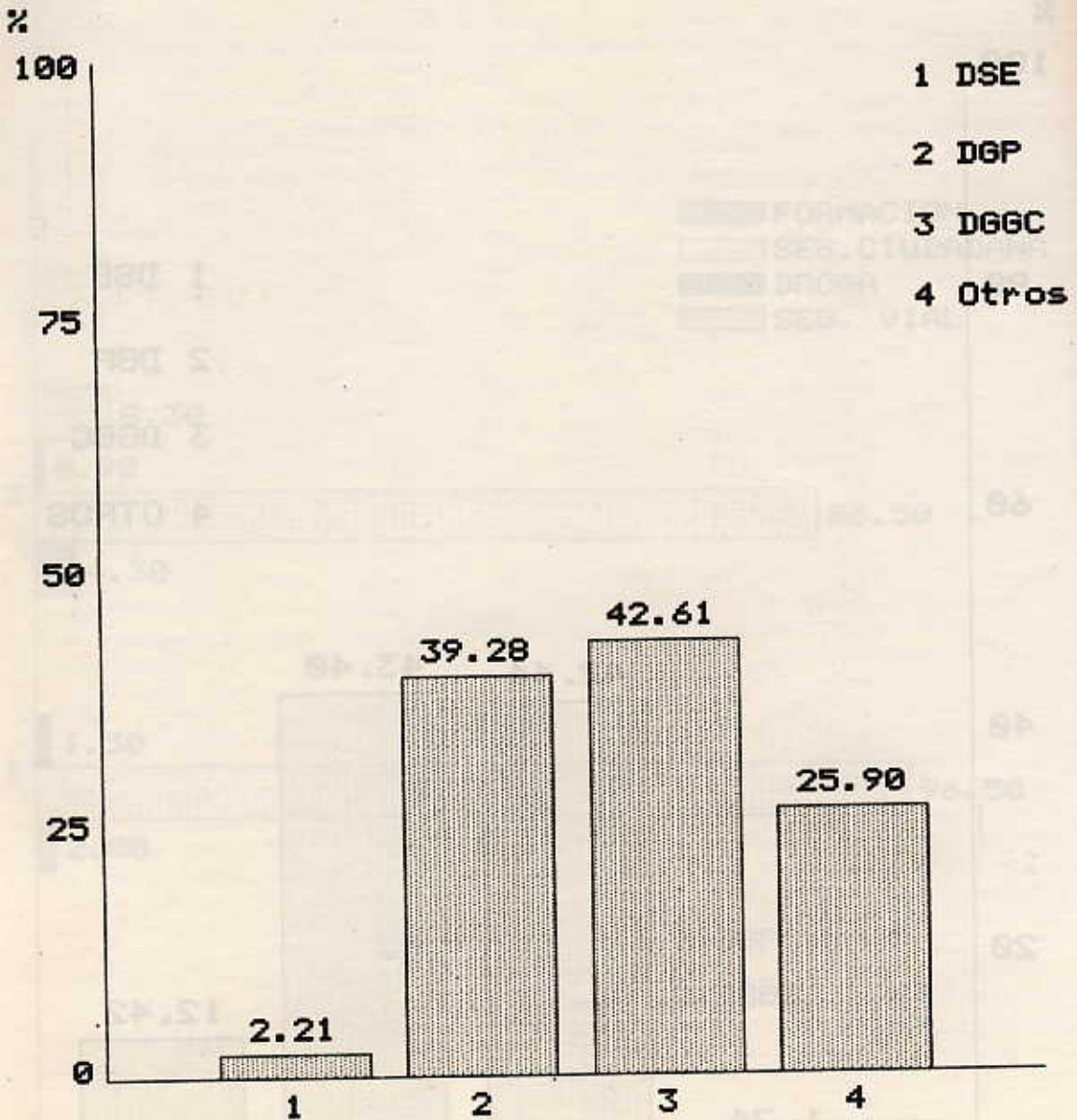


PRESUPUESTOS M. INTERIOR 1985-89
PARTICIPACION SERVICIOS DSE, DGP, DGGC



PRESUPUESTOS INTERIOR 1.990

PARTICIPACION SERVICIOS



GASTOS POR CAPITULOS (1985-89)
(DSE, DGP, DGGC)

