

**Gasto en Defensa y Seguridad y Gasto en Educación Básica en Colombia
(1998-2010)**

Pablo Arteta Manrique

Director: Dr. Roberto González Arana

Tesis de grado para optar por el título de Magister en Desarrollo Social

Barranquilla, Junio de 2014

Resumen

Esta investigación sobre el Gasto en Defensa y Seguridad (GDS)^{*}, y el Gasto en Educación Básica, en Colombia, entre los años 1998 a 2010, utiliza la teoría del Capital Humano. Abarca tres períodos presidenciales sucesivos, y combina el análisis de cifras estadísticas, con la revisión de documentos de variados, que han tratado este tema en años recientes, buscando obtener una revisión de cómo se destinaron los recursos del Presupuesto Nacional a dichos rubros.

Se revisa el uso eficaz de estos recursos, y si dichos gastos han incidido en el desarrollo económico y humano. También, se examina si el enorme crecimiento del GDS restringió los aportes del erario requeridos para mejorar el acceso y la calidad de la educación básica de los colombianos.

PALABRAS CLAVES: Gasto en Educación Básica, Gasto en Defensa y Seguridad, Capital Humano y Desarrollo.

^{*} Esta abreviatura, de validez internacional entre los estudiosos del tema, será usada en lo sucesivo.

NOTA DE ACEPTACIÓN:

Firma del Presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

A mi madre, a mi padre, a mi esposa e hijos.

Tabla de contenido

	Página
Resumen	
Introducción	11
Justificación	13
Marco teórico	17
<i>El capital humano</i>	17
<i>Violencia y desarrollo en Colombia</i>	22
Problema de Investigación	26
Objetivos	27
<i>Objetivo general</i>	27
<i>Objetivos específicos</i>	27
Hipótesis	28
Variables de estudio	29
<i>Definición conceptual</i>	29
<i>Definición operacional</i>	29
Metodología	30
<i>Tipo de estudio</i>	30
<i>Procedimiento</i>	30
<i>Unidad de análisis</i>	31
<i>Fuente de información</i>	31
Resultados de la investigación	33

<i>Generalidades del gasto público</i>	33
<i>Normas legales del Presupuesto Nacional en Colombia</i>	35
<i>Gasto público y equilibrio presupuestal</i>	36
<i>Presupuesto General de la Nación y gobiernos estudiados</i>	37
<i>Comportamiento del GDS entre 1998 y 2010</i>	40
<i>El Plan Colombia</i>	40
<i>El cambio en la estrategia y el aumento del GDS</i>	41
<i>La violencia y el conflicto</i>	42
<i>Las fuentes de información y las estadísticas</i>	44
<i>El enfoque de los gobiernos en el aumento del GDS</i>	44
<i>La ofensiva de las Farc y el GDS</i>	47
<i>EL incremento del GDS en dólares constantes de cada gobierno:</i>	53
<i>Análisis de los incrementos porcentuales del GDS.</i>	54
<i>El impacto del creciente GDS y los logros.</i>	55
<i>La seguridad democrática</i>	56
<i>El gasto de personal con relación al GDS</i>	57
<i>Capacidad ofensiva de las F.F.M.M.</i>	59
<i>Más seguridad, mayor gasto en la educación básica.</i>	59
<i>Ineficiencia e improductividad de GDS vs gasto educativo.</i>	61
<i>Especificidades del GDS.</i>	62
<i>Aumento del número de miembros de las F.F.M.M.</i>	64
<i>Rezagos en educación reflejo del aumento del GDS.</i>	65
<i>Comportamiento del gasto en educación básica.</i>	67

<i>Antecedentes</i>	67
<i>Pastrana Arango y la educación básica</i>	67
<i>La educación básica, especificidades.</i>	69
<i>Educación básica y pobreza.</i>	70
<i>Cobertura educativa.</i>	71
<i>Gasto en educación como porcentaje del PIB.</i>	74
<i>Problemas en la calidad de la educación.</i>	76
<i>La desigual cobertura en la educación básica.</i>	78
Discusión: Balance o desbalance entre el GDS y el gasto en educación básica.	82
<i>¿Cómo era el GDS antes?</i>	82
<i>La comparación.</i>	84
<i>Funcionamiento del incremento del pie de fuerza.</i>	85
<i>Actuación de la Guerrilla.</i>	85
<i>El aumento del GDS produjo resultados apreciables.</i>	86
<i>El balance del GDS y el gasto en educación con Uribe Vélez</i>	87
Conclusiones	91
Bibliografía	96

Lista de gráficos.

Gráfico 1, Personal armado en Colombia.	45
Gráfico 2, G.D.S. porcentaje con el PIB. 1998-2010.	46
Gráfico 3, GDS, Colombia, 1998-2010 (millones de dólares de 2011).	53
Gráfico 4, Composición de Gastos de Personal, Colombia 2005.	57
Gráfico 5, Composición de Gastos de Generales, Colombia 2005.	58
Gráfico 6, Proporción de Cargos Públicos pagados con Presupuesto Central.	58
Gráfico 7, Proporción del PIB que ocupa el GDS.	61
Gráfico 8, Gasto en educación como porcentaje del PIB, 1998-2010.	75
Gráfico 9, G.D.S. de la Fuerza Pública. 1998-2010.	83
Gráfico 10, Comparativo del GDS y gasto educativo con PIB 1998-2010.	88
Gráfico 11, Variación del G.D.S. en relación con el PIB 1998-2010.	89
Gráfico 12, Variación del Gasto en educación con el PIB 1998-2010.	89
Gráfico 13, Tasa de cobertura educación básica con el PIB 1998-2010.	90

Lista de imágenes.

	Pág.
Imagen 1 , Pie de Fuerza, Colombia 1990-2008.	64
Imagen 2 , Municipios sin Presencia Policial, Colombia 2002-2004.	65

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1, Ataques Militares.	49
Tabla 2, Resumen incremento porcentual GDS en cada gobierno.	54
Tabla 3, Cobertura en Educación Básica en Colombia 2000-2003.	72
Tabla 4, Resumen Gasto Educativo incremento promedio porcentual cada gobierno: 1998 – 2010.	75
Tabla 5, Cobertura en educación expresada en porcentajes de Matriculados.	80

Introducción

Este trabajo analiza el comportamiento del gasto público en los rubros de Defensa y Seguridad (GDS), y de Educación Básica, para el período 1998-2010. Durante estos años, Colombia atravesó una complicada situación de orden público, debido a las acciones de los grupos guerrilleros, paramilitares y de narcotráfico, hasta el punto que el país llegó a ser considerado, por algunos organismos y agencias internacionales, como un “Estado fallido” (González y Rettberg, 2010). Luego del fracaso de los diálogos de paz en San Vicente del Caguán* los colombianos vieron alejarse la posibilidad de una solución negociada a la irregular confrontación que ha mantenido la guerrilla con el Estado desde hace más de cincuenta años. En contraste, desde hacía siete (7) años, regía la Constitución Política de 1991, la cual establecía, como meta fundamental, lograr cobertura universal con calidad en la educación básica del país.

La teoría del *capital humano* ilustra la relación entre el gasto educativo de los individuos y la mejoría en sus ingresos futuros. La educación genera nuevas oportunidades y fomenta el desarrollo de los países. Investigaciones han demostrado la existencia de una relación favorable entre la educación y el crecimiento del producto interno bruto en las naciones en vía de desarrollo (Easterlin, 1981).

El objetivo de esta investigación es mostrar que, a pesar de los avances en seguridad, luego del esfuerzo de los tres gobiernos con el aumento de los recursos destinados a este fin, fue imperioso fortalecer la inversión en el sector educativo para contrarrestar, desde sus bases, la violencia, la falta de oportunidades, la marginación, la corrupción y la inequidad.

*Nota. El 25 de febrero de 2002, por la retención del avión y secuestro del congresista Jorge Eduardo Gechen, Pastrana Arango ordenó la retoma de la zona de distensión.

Justificación

El gasto público es la herramienta privilegiada para que un gobierno determinado ejecute su plan de desarrollo. En ese plan de desarrollo, el gobierno respectivo decide cuáles son las prioridades que va a atender con los siempre limitados recursos con los que cuenta, y cómo va a hacer para que el presupuesto alcance a satisfacer un gran número de necesidades de esa sociedad.

Dado que el GDS concentra una porción importante del PIB nacional, limitarlo y racionalizarlo liberaría recursos para incrementar el deseable gasto en educación.

El GDS de las naciones ha sido frecuentemente objeto de análisis por académicos e investigadores en nuestro país y en el mundo, y ha sido el interés de organismos internacionales como las Naciones Unidas, la OTAN, el Fondo Monetario Internacional, el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), al igual que la Agencia para el Control de Armamentos y Desarme (ACDA) del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Por otra parte, el estudio del gasto público de las naciones en Educación Básica, es el objetivo principal de actuación de la UNICEF y de las organizaciones para la protección de los derechos humanos y el avance de las ciencias.

Es frecuente que la opinión general se haya dedicado a comparar ambos volúmenes del gasto público, en orden a emitir la conclusión de que, con los recursos que destinan las naciones a la guerra y a la defensa —en sólo pocos días—, podrían satisfacerse las graves falencias en materia de acceso, cobertura y calidad de la educación de cualquier país del mundo (Durán, 2009).

Todo lo que se le reste a la educación, en alguna forma perversa, tendrá luego que gastarse en más recursos para la guerra y la defensa, lo cual es una paradoja de la política fiscal de los gobiernos.

John Doe (2006) afirma al respecto, que aunque los gastos del Estado suelen criticarse por excesivos y frecuentemente ineficientes, no es lo mismo gastar en el GDS que en inversiones socialmente útiles, tales como el Gasto Educativo Básico. La industria de la guerra es improductiva, así haya quienes justifiquen el desbordado GDS, porque afirman que lo militar repercute positivamente en muchos usos civiles. En Colombia hemos vivido una creciente militarización de la economía, ese fenómeno inhibe el gasto, genera deuda pública y obliga a que queden subordinadas las demás necesidades.

En aquellos países en los que la Educación ha sido propósito primordial del gasto público, y se han esforzado en ello, se han logrado altos y sostenidos niveles de crecimiento y desarrollo económico.

Países como Corea, Taiwán y Singapur, nos sirven de ejemplo, ya que invirtieron grandes recursos en la formación de capital humano, y luego obtuvieron cifras de crecimiento económico alto y sostenido, que les permitieron alcanzar el anhelado desarrollo económico, y la competitividad de sus sistemas productivos.

Sin embargo, del estudio cuidadoso de los resultados estadísticos comparativos entre los volúmenes de gasto público educativo y los índices de crecimiento económico y del PIB, se ha establecido que de manera excepcional no se presenta una relación directa entre años de escolaridad e ingreso personal o familiar.

Las políticas de gasto social no deberían quedar reducidas al cumplimiento de necesidades básicas de corto plazo, sino que deben encaminarse a la atención permanente de la población y a su desarrollo.

Las decisiones políticas determinantes de la asignación del gasto público entre el GDS y el gasto educativo básico adoptan distintos mecanismos del Estado, con diferentes grados de intervención. Esos grados son: a) Intervención Residual o casi nula, que permite a los actores sociales actuar con relativa independencia y libertad, b) Intervención Moderada, en la cual se adoptan decisiones de prevención, protección y resolución activa de las necesidades y problemas de los mismos actores de una sociedad, y solo interviene para solucionar las crisis o fallas, y c) Intervención Redistributiva, en la que la administración pública decide la política social de manera activa, redistribuyendo la riqueza y procurando que los servicios sociales se extiendan a todo el grupo (Cárdenas y Pachón, 2011).

En Colombia, las políticas sociales que orientan y deciden el GDS, y el gasto educativo básico son preferentemente guiadas por el esquema interventor del Estado en lo social. Porque dados estos dos problemas que amenazan nuestro sistema democrático —1) la violencia generalizada de los alzados en armas, y 2) las enormes desigualdades sociales—, la actuación del Estado, al fijar los rubros de gasto y las directrices políticas que esas decisiones conllevan, debe ser claramente redistributiva.

Nos concentraremos en las estadísticas del período 1998-2010 del GDS y del gasto en educación básica, estableciendo sus relaciones, y si hubo balance o desbalance en la ejecución presupuestal de esos rubros, sustentados en el marco teórico que se expone a continuación.

Comparar los volúmenes y los componentes de los gastos militares y de educación de los gobiernos de Pastrana Arango y Uribe Vélez, dará una mejor perspectiva al elaborar los planes de desarrollo, acerca de cuál debe ser la proporción ideal de cada una de esas partidas.

Marco teórico

Contiene las teorías que sustentan este trabajo, que nos brindarán un criterio claro y uniforme sobre aspectos a considerar.

El Capital Humano.

Para la OCDE^{*}, el Capital Humano es el conocimiento que los individuos adquieren durante su vida, y que usan para producir servicios o ideas en el mercado o fuera de él, y que se vinculan con la productividad. La teoría económica nos brinda la llamada Economía de la Educación, que está dedicada al análisis de las relaciones entre la economía de una nación y su sistema educativo.

Durante los períodos presidenciales estudiados, se aplicó una política en educación básica basada en los aportes de la teoría del capital humano, a fin de poder fomentar el crecimiento económico en el país. Dicha teoría considera que la educación es un bien de inversión; y se dice que tuvo origen en la obra de Adam Smith, quien hizo énfasis en la importancia de la relación entre el trabajo de los individuos y la riqueza de las naciones. En “*La Riqueza de las Naciones*”, Adam Smith (1776) formuló la base de lo que luego se convertiría en la teoría del Capital Humano.

La reciente reformulación de esta teoría ha destacado la importancia de la educación y de la formación, como las claves para la participación en la nueva economía global. El capital humano, que se considera un determinante privilegiado del desempeño económico, tiene especial relación con aspectos políticos, sociales y económicos de las naciones. A mayor inversión en

^{*}Nota. Organization for Economic Cooperation and Development, O.E.C.D., (1988) “Measuring what people know: Human capital for the knowledge economy. France. OECD Publications.

recursos humanos y mejor calidad de la educación, mayor será la productividad y, por ende, el ingreso real per cápita de sus habitantes.

Schultz (1961) y Becker (1976) profundizaron en el análisis y estructuración de esta teoría, considerando que la inversión a fin de brindar conocimientos, la formación e información a los individuos les permitiría un mejor rendimiento y productividad. Becker (1976) en el artículo citado anteriormente afirmó que "...que los gobiernos, los individuos y las empresas escogen la conducta maximizadora para lograr más utilidad o mayor bienestar" (p. 314). Se trata de estudiar la formación de preferencias; de esta forma, la teoría del Capital Humano contiene todos los elementos de la teoría de la elección racional (Elster, 2003).

La teoría del Capital Humano se estructuró determinando cuál es la información pertinente que necesita una persona, y cuándo ya no se requiere seguir recogiendo información, porque se ha acumulado un nivel óptimo para poder hacer una elección racional.

El enfoque económico de esta teoría brinda bases para comprender la conducta humana, dado que hace énfasis en la relevancia de la información para la toma de decisiones racionales, las cuales guiarán la inversión o el gasto, y facilitarán la escogencia entre unos rubros y otros, de manera alternativa o complementaria.

Hernández (2006) explica que es el conocimiento el que genera capital, y que, para algunos, tiene origen en la educación formal (*learning or doing*). Para otros, ese conocimiento se adquiere mediante la educación informal (*learning by doing*). Pero, en suma, se llega siempre a la idea de que el capital humano es un elemento fundamental para el crecimiento de una economía. Además, se afirma que, dándole prioridad a la inversión en educación básica, un país tiene mejores posibilidades de lograr un crecimiento económico sostenido.

Para Garrido Trejo (2007) existe un fuerte vínculo entre la educación y la productividad, considerando el lucro como fin y no como medio para un desarrollo social. La evidencia empírica del caso de los países del sureste asiático refleja los altos índices de crecimiento económico, basados en una importante inversión en capital humano sostenida en el tiempo y sumada a los cambios en el uso y la intensidad del capital físico y el trabajo, privilegiando la inversión en educación.

El Banco Mundial (1998-1999), al referirse a ello, determinó que el capital humano era su causa, a saber: “La educación es el ingrediente decisivo en las cuatro economías con más rápido crecimiento: Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán”. Las variables, en las que se evidenció la estrecha relación entre educación y acelerado crecimiento económico, fueron: mayor porcentaje matrícula de escuela primaria y secundaria, crecimiento demográfico e inversión promedio.

Para Sen (2000), la educación es la riqueza, así como también el medio para expandir las capacidades humanas y procurar la libertad; de esta forma, desde la teoría del capital humano, la educación es el elemento que mejora la calidad del hombre.

Por otra parte, Flores Crespo (2005) expone a Cuba y Mongolia como casos paradójicos, que a pesar de sus altas tasas de alfabetización, muestran muy bajos niveles en el ingreso per cápita. Atribuye esta situación a la falta de convergencia de las metas, cuando la motivación entre crecimiento y educación es distinta: una es la lógica del capital, y otra la de la educación, concluye.

Con base en los anteriores análisis, y sus resultados, afirmamos que la educación formal contribuye a que se obtengan mejores tasas de crecimiento económico. Merrett (1965) recoge los aportes de la teoría del capital humano, considerando la educación como una forma de

producción económica. La educación, señala, se manifiesta sobre los factores de producción en período de gestación, mejorando "la unidad primaria de trabajo"; y por ello, demuestra que el individuo está siendo educado.

Esta visión es útil para el análisis, en la medida en que el conjunto de aptitudes físicas y mentales son un producto, un bien de capital. La educación, como productora de bienes de capital, abre la opción para generar un cambio cualitativo de la fuerza laboral, dentro de la teoría del crecimiento. Este cambio cualitativo permite catalogar las aptitudes asimiladas por la fuerza laboral, y sumar los costos de la educación, lo que se traduce en una proyección de ganancias futuras.

Los factores que afectan la inversión en educación, como la alta tasa de deserción en la escuela primaria y en los primeros años de la secundaria, en los países en desarrollo, llevaron a Ghosh* a determinar, que, en la India, el gasto en niños que morían antes de lograr una edad productiva consumía el 22.5% del ingreso nacional. Merrett (1965), en el trabajo citado anteriormente, señala que "la máquina de la educación" es como un vehículo de un solo caballo que se desintegra cuando el dueño se muere, se retira o se va del país.

Para la teoría del capital humano, la educación no debe ser considerada solo como un gasto, o como consumo. La educación debe ser tratada por individuos, empresas y estados como una inversión rentable, en tal forma que algunos teóricos la han asimilado a una inversión en capital físico. Blaug (1985) sostuvo que el gasto público en educación superior, depende de los costos de la enseñanza y del volumen de las ayudas directas a los estudiantes. Además, señaló que los niveles del gasto público en ayuda estudiantil, pueden alentar o desalentar la demanda privada de educación superior, pero no afectan directamente los niveles de desarrollo económico y las tasas

* Nota. Naciones Unidas en: "The determinants and consequences of population trends", Cap 7 p 280.

de crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita. Incluso en el discurso económico, invertir en la educación no lleva necesariamente a la equidad. Sin embargo, el compromiso de los gobiernos occidentales con las políticas de educación para el crecimiento económico, a través del desarrollo del capital humano, se ha cumplido con fondos de deuda privada en forma de préstamos estudiantiles.

Uno de los principales obstáculos, para que Colombia mejore la coexistencia y la solidaridad social, lo constituye el que aún existan numerosas personas sin educación básica. La falta de acceso a la educación se convierte en una trampa que afecta a varias generaciones, y es un mecanismo que reproduce la pobreza y la inequidad (Sarmiento, Tovar, Luz Perla y Alam, 2001). La relación positiva entre el grado de educación de un individuo y su nivel de productividad está en la base de la teoría del capital humano (Prada, 2006).

De lo anterior se deduce que, entre mayor sea el nivel educativo que obtenga una persona, mayor será su productividad marginal, y, por ende, mayores sus ingresos. Se habla entonces de las habilidades productivas que se obtienen al aumentar los niveles educativos. En Colombia, son varios los estudios que han medido los retornos de la educación, en orden a comprobar que existe una retribución a la inversión en educación (Arias y Chaves, 2002; Casas, Gallego y Sepúlveda, 2002; Tenjo, 1993). Por lo que se afirma que hay consenso respecto a que la educación produce unas ganancias en los individuos que optan por incrementar su “stock” de capital humano.

Para concluir esta revisión de la teoría del capital humano, es importante precisar que la educación es un instrumento básico para construir sociedad, recrear valores, generar convivencia, y para rescatar, a través del conocimiento, la riqueza del ser humano. El conocimiento es la base de la riqueza en el siglo XXI.

Violencia y el Desarrollo en Colombia.

Otro enfoque alternativo a la teoría del capital humano, lo propone la dicotomía entre violencia y desarrollo. Colombia afronta, desde hace aproximadamente cincuenta años, una lucha contra fuerzas insurgentes en su territorio, que, en las últimas décadas, se ha agravado con los fenómenos del narcotráfico, el paramilitarismo y las acciones terroristas.

En su trabajo, Giha et al. (1999), analizaron el GDS y sus efectos sobre la economía colombiana, cuestionando si esos recursos públicos en otros rubros generarían o no más riqueza. Desde la década del 70, ha existido controversia sobre el GDS y los efectos a favor o en contra del crecimiento económico, y de su impacto en la capacidad productiva de la nación. Se afirma que, a mayor GDS, mayor será el crecimiento económico, apoyándose en la argumentación de que si la seguridad nacional mejora, y se puede ejercer con más eficacia el derecho de propiedad, se estimulará la inversión privada y, en consecuencia, habrá crecimiento económico.

En contravía, están los que argumentan que el GDS tiene un efecto negativo en la economía, entre los cuales encontramos a Smith (1977), Saadet, et. al., (1986) y Duchin (1983), quienes sostienen que si la seguridad de una nación depende del crecimiento económico, entonces el GDS, estaría comprando inseguridad y subdesarrollo.

En los países en desarrollo, es frecuente encontrar desequilibrios fiscales originados por sus fuerzas armadas; por ello, algunos autores hablan del “maltusianismo militar”, término según el cual pequeños aumentos anuales, en los recursos fiscales de un país, se contraponen con aumentos geométricos de los costos de defensa y seguridad. Uno de estos análisis lo realizó Thomas Scheetz (2008), en un artículo sobre la defensa no provocativa de Argentina, en la guerra de las Malvinas.

Este último autor y otros han señalado que los aumentos en la burocracia militar fomentan la adquisición de equipos militares, usualmente con mayores costos, por lo que se provoca una disminución en los rubros del gasto social (incluyendo la educación), así como en otras inversiones públicas. Ese aumento en el GDS y la desmejora en los otros, conducen a pérdidas en el bienestar de la población, o incremento en el malestar social; este, para algunos, es el cultivo y detonante para la generación y persistencia de movimientos de protesta y subversivos que, para ser controlados y enfrentados, requieren de nuevos aumentos en la represión interna militar, generando un círculo vicioso que fomenta mayores incrementos en el GDS.

Según Kalecki (1943), el GDS fue considerado una herramienta de estados interventores para regular el ciclo económico y promover el pleno empleo; de esta forma, el gasto militar ha sido considerado como un componente de los paquetes de estímulo económico: es un eufemismo del también conocido como "keynesianismo militar", generalmente ligado a intereses estratégicos para mantener poder (Stockholm International Peace Research Institute SIPRI, 2010). Por esa misma razón, el gasto militar es criticado por los economistas partidarios del libre mercado, quienes estiman que, con esos rubros, el sector público distorsiona la economía y provoca dificultades en la operación de los mercados, provocando ineficiencias.

Como cualquier otro rubro, el GDS compite con el gasto social y, por ende, con el gasto educativo básico, debido a las restricciones presupuestarias que enfrentan los países en desarrollo. Ello, unido a la débil capacidad para extraer recursos de la economía, vía el recaudo de impuestos y contribuciones, dificulta la asignación de mayores recursos públicos del presupuesto nacional. Así las cosas, el GDS acapara dineros que, de invertirse eficientemente en educación básica, promoverían avances significativos en las políticas públicas contra la pobreza y la marginalidad social.

Otro aspecto en el cual el creciente gasto militar resulta problemático y perverso, es en el control de la inflación. Entonces, se dice que los presupuestos militares son rígidos a la baja, porque si las regulaciones y ajustes fiscales a los civiles pueden cumplirse con alguna eficiencia, no ocurre lo mismo respecto al GDS, que suele ser inelástico a esos recortes.

Los altos mandos de las fuerzas militares ejercen su influencia al defender sus partidas presupuestales, de tal manera que, entre mayores sean los montos de las partidas presupuestales incluidas en el GDS, más difícil es aplicarles ajustes y controles fiscales, sin olvidar las ingentes comisiones que pueden llegar a ofrecer los proveedores de equipo militar.

El GDS constituye una de las razones para la existencia misma del Estado, pero también es visto como una carga para el mismo. Es decir, aun cuando la seguridad y la defensa son la esencia de la organización estatal — en aquellas ocasiones en las cuales el GDS excede ciertos parámetros, y la obvia proporcionalidad frente a otros rubros—, se cuestiona su sostenibilidad. Este es el momento para revisar la racionalidad de las decisiones económicas por las que se adopta y justifica.

En resumen, nos ubicamos en la posición que considera que el GDS incluye un gran volumen de recursos públicos, que se excluyen y sacrifican de los usos y fines productivos de una economía (Grautoff, Chavarro Miranda, 2009).

Al distinguir y comparar el GDS con el gasto educativo básico, se puede tener como premisa que son dos alternativas de gasto competitivas, y que se excluyen mutuamente, de manera puntual, al adoptar las políticas públicas para la asignación de recursos escasos. Pero hay que asumir que ambos usos son legítimos, si bien obviamente, dirigidos a atender necesidades de tipo bien diverso. Debatir acerca del GDS, basados en los conceptos de Benoit (1973) y de sus contradictores, es útil; pero con apoyo en la concepción de que el GDS no conlleva inversión

económica como motor de desarrollo. La discusión entre teóricos del GDS se puede cerrar, por ahora, afirmando que no se ha demostrado que exista una franca y clara influencia de éste frente al desarrollo de una economía.

Las posiciones teóricas expuestas brindan luces sobre la realidad que estudiamos, ajustan la lente sobre el problema de interés, y apoyan los factores determinantes y sus consecuencias, aspectos que desarrollamos a continuación.

El problema de investigación.

La investigación se propone analizar el comportamiento del Gasto en Defensa y Seguridad (GDS), y el Gasto público en Educación Básica, durante los años 1998 y 2010, revisando el monto de los recursos empleados, la efectividad de los mismos en relación con sus cometidos presupuestales, y, también, determinando la influencia de esos gastos en el desarrollo económico colombiano. Hemos señalado que la Constitución Nacional, y las normas presupuestales específicas han dado al gasto educativo un sitio privilegiado dentro de la determinación del presupuesto, asunto que ha garantizado un flujo creciente e importante de recursos. Sin embargo, el fenómeno complejo de la violencia en el país exigió en estos gobiernos, mucho más que a los anteriores, el empleo de enormes porciones del erario público, para enfrentarla y procurar sojuzgarla. Este empeño loable y necesario, sin duda, por la grave crisis que se manifestó, desvió recursos que, de no tener tanto compromiso con las fuerzas insurgentes, pudieron utilizarse para atender otras necesidades y carencias de gran impacto social. A nadie se le escapa que la violencia y la atención del conflicto retrasaron el avance hacia las metas en materia de crecimiento y desarrollo económico.

Toda la construcción de la teoría del *capital humano*, en cuanto a la urgencia de invertir en la capacitación y educación de la población, quedó soslayada por la atención del conflicto y sus costos.

Objetivos.

Indicado el problema de investigación se establecen los objetivos que orientarán el estudio.

Objetivo general.

Analizar el comportamiento de las cifras estadísticas en los renglones de GDS y Gasto en Educación Básica, en el período que va de 1998 a 2010, con sus particularidades en el caso colombiano. Compararlas, contrastarlas y establecer si hubo balance o desbalance a la luz de la teoría de capital humano, lo cual nos permitirá proferir algunas recomendaciones.

Objetivos específicos.

Los objetivos específicos son:

- a) Comparar las cifras del GDS y del Gasto en Educación Básica en Colombia, en el período 1998- 2010.
- b) Seleccionar de las cifras clasificadas, las que faciliten el contraste y el análisis comparativo en términos de valor constante o equivalencia.
- c) Analizar cómo ha sido el balance o desbalance entre el volumen de GDS y el de Educación Básica, en Colombia, para determinar la proporción en que cada uno se privilegió en el período considerado.

Hipótesis.

La respuesta de las instituciones a la escalada de la violencia guerrillera, del narcotráfico y paramilitar en Colombia, a partir del fracaso del proceso de paz en el gobierno de Pastrana Arango (1998-2002), produjo un marcado y continuo incremento del GDS en todo el período en estudio, especialmente, si se analizan las variaciones anuales en miles de millones de dólares contantes, al igual que si se le compara con el porcentaje del PIB que ocupó.

Dicho aumento en el nivel del GDS incide desfavorablemente en el gasto en Educación Básica, dado que el primero acapara recursos que bien pudieron utilizarse en el segundo. Esta alternativa constituye el eje central de este estudio, en el cual se argumentará que el desarrollo del país no debe estar lastrado por los ingentes costos de la estrategia militar, como también que esos recursos deberán redirigirse— de forma responsable y de acuerdo al cumplimiento de las metas de seguridad—, para atacar las causas fundamentales del conflicto, entre ellas, la falta de educación en grandes masas poblacionales.

La asignación de las partidas presupuestales de una nación en desarrollo debe enfocarse a mejorar el acceso, la cobertura y la calidad de los servicios sociales, entre ellos, la educación básica. Por ello, dados los logros de la política de seguridad y de la modernización de las fuerzas militares de los gobiernos cubiertos en este estudio, la reducción motivada o razonada del GDS deben constituirse en una de las fuentes primordiales para dedicar más recursos a la educación y menos al conflicto.

Se considerará la prioridad y concentración que ha tendido el GDS, y su incidencia en el detrimento del gasto en Educación Básica en el período, a través de las variables de estudio que se desarrollan a continuación.

Variables de estudio.

Teniendo en cuenta la hipótesis planteada, este inciso aborda las características de las variables empleadas y su definición conceptual y operacional, a fin de tratar posteriormente los aspectos metodológicos del estudio.

Definición Conceptual.

Las variables principales seleccionadas para este trabajo son los rubros de Gasto en Defensa y Seguridad (GDS), y Gasto Nacional en Educación Básica, tanto en cifras absolutas como en proporción con el Producto Interno Bruto del país. Entendido el PIB como la sumatoria de los recursos que se destinan dentro del presupuesto nacional para tales fines, o el valor dinerario de todos los bienes y servicios finales que produce una economía en un tiempo determinado. El PIB es un indicador que sirve para cuantificar el crecimiento o decrecimiento de la producción de bienes y servicios en una nación, en su territorio. Útil para evaluar la competitividad de las empresas de esa economía.

Adicionalmente, se complementará con otras variables pertinentes como la medición del crecimiento del pie de fuerza, que equivale al total del personal armado oficial en el país, y menciones estadísticas sobre ataques de los grupos insurgentes.

Definición Operacional.

Teniendo en cuenta los alcances del estudio, detallados en el siguiente aparte, el procesamiento de la información se realizó a través de cuadros de Excel; su presentación se hará en magnitudes absolutas, porcentajes y variaciones año a año.

Metodología.

Tipo de Estudio

El enfoque adoptado para este trabajo es el descriptivo – cuantitativo en el análisis de la información recopilada. Esto nos permitirá conocer cómo se comportaron las partidas presupuestales específicas, examinando la actuación de dichas variables dentro de la realidad nacional, en el lapso considerado. Como el objetivo es realizar un análisis integral de la realidad colombiana en el período, se complementará con estadísticas, y con la revisión histórica de los acontecimientos más importantes acaecidos en esos años.

Procedimiento.

Hecha la revisión de los autores que han estudiado el tema, con la consecuente discusión alrededor de este, se consideraron los aspectos legales que rigen el gasto público, y se examinaron las estadísticas disponibles; ello con el fin de dar luces al proceso que generó la determinación de los montos asignados, y constatar si su utilización ha sido provechosa, productiva y pertinente para el país, dadas las demás necesidades sociales inaplazables. Luego, se establece la unidad de análisis del estudio en consonancia con las fuentes de información.

Unidad de Análisis.

La unidad de análisis de este documento son los rubros de Educación Básica y GDS, en los cuales pesar de estar concentrado el trabajo en el nivel nacional y su comportamiento, no se pierde de vista que el fin último de los mismos son las personas y su bienestar.

Fuentes de Información.

Entre las fuentes internacionales de información sobre GDS encontramos al SIPRI, US The Military Balance, VCI Dos ACDA, Banco Mundial y The World Factbook de la CIA. A continuación hablamos un poco de cada uno de estos:

SIPRI, es la sigla de Stockholm International Peace Research Institute, una institución internacional independiente, creado en 1966 y dedicada a la búsqueda del control de conflictos, de armamentos y de desarme. Recolecta y provee información, análisis y recomendaciones con base en fuentes abiertas de interés público, y de fuentes gubernamentales; tiene sede en la ciudad de Estocolmo y presencia en Beijing y Washington, DC. Por su parte, The U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) fue establecida como una agencia independiente del Gobierno de Estados Unidos, para el Control de Armas y el Acto de Desarme, en 1961, con el propósito de formular, abogar, negociar, implementar y verificar el control a la no proliferación efectiva de armas, las políticas de desarme, las estrategias y los acuerdos.

El Banco Mundial publica, de manera permanente, información que contiene los datos anuales que recopila el gasto militar de doscientos trece (213) naciones, a partir de los datos del SIPRI, obtenidos de la definición que sobre estos realiza la OTAN.

The Military Balance es el instituto internacional para estudios estratégicos, que cada año evalúa la capacidad militar y de defensa de ciento setenta y un (171) países en el mundo.

The CIA World Factbook publica, en su libro de datos mundiales, la información de gasto militar de ciento setenta y tres (173) naciones en el mundo, y ofrece comparación con el PIB de cada uno de ellos, en su página web*.

*<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2001.html#co>

En el siguiente capítulo, se presentarán los resultados de esta investigación, se analizará el comportamiento de las variables mencionadas, desde la perspectiva de los principales autores que han tratado el tema, a fin de posteriormente, desarrollar las conclusiones derivadas del tema.

Resultados de la investigación.

Una vez expuesto lo anterior, siguen los resultados de la misma, previo una contextualización. La comparación se hará en el próximo capítulo.

Generalidades del Gasto Público.

La política presupuestal y fiscal en Colombia está determinada por una serie de reglas y parámetros con un estrecho margen de discrecionalidad. La Constitución establece normas generales que le dan una orientación cualitativa a los instrumentos de la política fiscal de los distintos gobiernos, siendo su propósito básico aumentar el bienestar social. Contamos con normas constitucionales que fijan restricciones a la capacidad de actuar de los gobiernos en política fiscal. Sin embargo, la doctrina más aceptada impone el ejercicio de una política fiscal responsable, llamada prudencia fiscal, a la que se refieren (López, Rhenals y Botero, 2008)*, que en buena medida radica en el acatamiento permanente de las reglas fiscales.

Amylkar D. Acosta M., miembro de número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas*, señala, al respecto, que las reglas fiscales son restricciones o cortapisas expresadas en indicadores que evalúan el déficit o los superávits en los niveles de gasto público. Como sustento de la Regla Fiscal, se halla el prejuicio de que el principal responsable del desequilibrio de las finanzas públicas es el gasto social, no así los gastos militares ni el servicio de la deuda externa e interna, los cuales, sumados, representaron el 53.43% del presupuesto del Gobierno central en 2002 y el 41.6% en 2010. Sobre el tema, en el mismo enlace citado, el profesor Cesar Giraldo comentó que, para servir a la deuda, se debería recortar cualquier gasto público, a fin de continuar pagando el servicio de la deuda. Porque la estabilidad macroeconómica debe ser

considerada como un bien público, y, concluye, es el gasto social y no la deuda pública el que altera el equilibrio fiscal.

Para los expertos, uno de los requisitos para el éxito de una regla fiscal es el de tratar de limitar las inflexibilidades del gasto; no obstante, se critica que la regla misma se constituye en un torniquete, que aprisiona aún más el gasto público.

Así las cosas, son tres las funciones fundamentales que la doctrina económica les ha establecido a las reglas de política fiscal que son aplicables a la comparación que haremos sobre los dos tipos de gasto público: el GDS y el Educativo Básico. La primera es generar condiciones macroeconómicas de estabilidad para propiciar un ambiente favorable a la toma de decisiones de los agentes económicos. Ello se debe a que la credibilidad y la consistencia de las políticas presupuestales públicas es de fundamental importancia. La segunda función es procurar la óptima asignación de los recursos siempre escasos, y, con ello, elevar el crecimiento económico. Por último, la tercera función es propender por la estabilización económica. Se trata de reducir la amplitud y duración de las fluctuaciones económicas (Cárdenas y Pachón, 2011).

Toda la orientación de la política fiscal así considerada va a producir un marco macroeconómico estable, que disminuya las perturbaciones de la demanda agregada. Paralelo al cumplimiento de esas reglas de política fiscal y en desarrollo de estas, debe hacerse una asignación de recursos y una racionalización del gasto público. En eso consiste la sostenibilidad de las cuentas públicas. Respecto al GDS, y teniendo en cuenta su aumento permanente, la pregunta es cómo se financia; y, dado que es a través de los impuestos, se presentan restricciones presupuestarias o déficits permanentes o consolidados.

Normas Legales del Presupuesto Nacional en Colombia.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), Decreto 111 de enero 15 de 1996, contiene las normas que rigen los aspectos presupuestales en Colombia. Allí se define el Presupuesto General de la Nación (PGN) como: “el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social” (Artículo 10). Es misión de cada gobierno preparar, realizar y presentar el proyecto del PGN, basándose en los anteproyectos que presentan los otros organismos que, por Ley, hacen parte de este proceso.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera coordinada con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), prepara el denominado Plan Financiero, basándose en las ejecuciones anuales anteriores y con las consideraciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto favorable del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). Cumplido lo señalado, los anteproyectos son presentados por el gobierno a las comisiones económicas del Senado y Cámara cada año, en la primera semana del mes de abril. El presupuesto Anual de Rentas y Gastos se debe presentar en forma definitiva el 20 de julio de cada año para su estudio, votación y aprobación al Congreso. (Artículos 47 al 53 EOP).

El PGN estará conformado por: a) el presupuesto de rentas, que a su vez contiene la estimación de los ingresos corrientes de la nación; b) el presupuesto del gasto o ley de apropiaciones, que trata de las apropiaciones para las entidades del gobierno nacional, en el cual se distinguen los gastos de funcionamiento, los gastos de inversión y el servicio a la deuda pública, y c) las disposiciones generales, que son la normatividad que asegura la correcta ejecución del presupuesto.

Una vez que el Congreso Nacional ha aprobado los proyectos que conforman el PGN, pasa a intervenir en su ejecución, en coordinación con el Congreso, la Presidencia de la República, los

Ministerios, los Departamentos Administrativos, las entidades descentralizadas, la Corte Suprema, la Corte Constitucional, los Tribunales de lo Contencioso, la Contraloría General, la Registraduría Nacional y el Ministerio Público.

Se trata de una herramienta política y administrativa de gran importancia, que traduce las decisiones gubernamentales en todos los aspectos y que debe cumplir con los medios idóneos para la planificación, coordinación, ejecución y control de los planes y programas (A° 11 EOP).

Gasto Público y Equilibrio Presupuestal.

Una vez culminada la parte legal del PGN, nos enfocaremos en la noción de equilibrio. Para estructurar la investigación del GDS y el Gasto en Educación Básica en el período que nos interesa, se partió de la posición teórica que determina cómo debe ser el diseño macro-económico, político y de desarrollo social para la definir las políticas de gasto público.

La teoría clásica del gasto público estudia las formas de control que debe adoptar un gobierno para lograr equilibrio en el manejo de su presupuesto de rentas y gastos.

La teoría económica del manejo de los recursos públicos, a través de los presupuestos nacionales, se ha estructurado a partir del ideal clásico o dogma del equilibrio presupuestal, pasando por el presupuesto compensatorio, que, basado en las propuestas de John Maynard Keynes, propende porque el presupuesto puede cerrarse con desequilibrios entre los ingresos y los gastos, en la medida en que ellos son discrecionales y persiguen objetivos económicos.

Luego, surgió el llamado presupuesto cíclico, apoyado en el compensatorio que desestima el equilibrio anual y, en cambio, lo señala para períodos de ocho años. También está el presupuesto de estabilización automática, en el que actúan estabilizadores ligados a variaciones de la renta,

como subsidios de desempleo o impuestos a la renta progresivos. Otro tópico de estudio fue el superávit presupuestario del gobierno de Kennedy con pleno empleo y con precios estables.

La Constitución de 1991, en áreas como el gasto en educación básica, limitó la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones autónomas en este rubro, toda vez que las transferencias fiscales quedaron definidas y establecidas en normas de rango constitucional, que solo pueden ser modificadas por actos legislativos que presentan dificultades para su adopción. Cárdenas y Pachón (2011) al respecto, mencionan que el FMI precisó que un muy alto porcentaje del presupuesto de Colombia está rígidamente determinado por mandatos constitucionales o legales, haciéndolo uno de los menos flexibles de Latinoamérica.

La visión que le han dado los grupos neoliberales, conservadores y desarrollistas, al tema del balance o desequilibrio que debe darse entre las partidas asignadas en el presupuesto estatal, ha dependido de la forma en que definen cuál debe ser la prioridad en el gasto estatal.

La dicotomía se plantea cuando se debe combatir el conflicto con las armas o educar a los ciudadanos. Cuando se opta por lo segundo, se contribuye a la generación de riqueza y se procura su redistribución. Todos estos elementos estarán presentes en el trabajo, a continuación.

El Presupuesto General de la Nación y Gobiernos estudiados.

El Presupuesto General de la Nación es un indicador de las prioridades políticas y macroeconómicas de un gobierno, y la herramienta fundamental para la ejecución de las políticas públicas. Como las necesidades de un país son extensas y numerosas, mientras que los recursos son siempre escasos, los problemas de seguridad, la atención de las necesidades para luchar contra la pobreza, la desigualdad y la falta de infraestructura generan, para el gobierno, un alto compromiso al decidir las políticas de gasto público.

Las decisiones sobre gasto público siempre implican el sacrificio de unos gastos para el privilegio de otros rubros. Los gobiernos de Pastrana Arango (1998- 2002) y Uribe Vélez (2002 – 2006, y 2006- 2010) tuvieron el reto de recuperar la seguridad y procurar la ofensiva contra los grupos armados ilegales, combatir el narcotráfico y garantizar la seguridad de los colombianos, con presupuestos limitados. El reto, ciertamente, se puede concretar en la adopción del cambio de la estrategia de contener las amenazas a procurar derrotarlas.

Pasar a la ofensiva, en términos estratégicos, conllevó un aumento considerable del GDS a fin de incrementar el pie de fuerza, profesionalizar a los soldados, y mejorar el equipamiento de las unidades operativas de la fuerza pública. Los gobiernos se vieron obligados a afrontar esta situación y a adoptar posibles soluciones, expresadas en políticas públicas presupuestales, que les permitiesen en cada momento restablecer pautas de convivencia medianamente aceptables.

Para los gobiernos sucesivos de Uribe Vélez hubo un mayor énfasis respecto al tema de la seguridad: se tomó a la seguridad como la política pública eje central de la acción estatal, y esa determinación tuvo justificaciones obvias. La prioridad de la seguridad fue establecida desde su plan de gobierno, y se evidenció en un enfrentamiento más cercano con las fuerzas insurgentes en el país, buscando fortalecer el panorama de seguridad y la confianza de la comunidad internacional en el país.

Orientados por la Constitución de 1991, tendremos en cuenta que la función primordial del Estado es garantizar el acceso de todos a los derechos fundamentales. En consecuencia, mientras los derechos económicos fundamentales no hayan sido satisfechos para toda la sociedad, bien puede decirse que cualquier otro gasto es suntuario y regresivo. En contraste, si se le da prioridad al gasto educativo, se atiende la estrategia redistributiva que fomenta el desarrollo, y que valora la educación como un generador de equidad.

La política fiscal determina la asignación, la movilización y la distribución de los recursos públicos, y es herramienta privilegiada para procurar la equidad. Otro objetivo de la política fiscal es la reducción de los gastos públicos improductivos, como el gasto militar excesivo. Un gasto en defensa y seguridad desbordado, al ser catalogado como improductivo (Sarmiento, 2006) tiene efectos negativos en el crecimiento económico; su recorte entonces amplía el margen de gasto dirigido a los sectores más necesitados de la población, y, por lo mismo, favorece la equidad.

En el mismo sentido, la pobreza se ha visto como una privación de capacidades y como generadora exclusión social. La educación es el instrumento reconocido, por excelencia, para romper ese círculo vicioso que discrimina masas de la población; tiene el poder de fomentar las habilidades y fortalecer las capacidades humanas para el bienestar económico y social (Schiefelbein, 2003). Por otro lado, algunos se preguntan si la defensa de la vida misma, en las áreas de conflicto, no es un gasto social de primera importancia. La respuesta es obvia: proveer seguridad a los ciudadanos es obligación fundamental de todo Estado, y es, al mismo tiempo, la primera garantía para que se pueda ofrecer al grupo social con efectividad otros componentes del mismo gasto social.

En consecuencia, podría predicarse que todo el gasto público es en sí gasto social, y que lo que le da la especificidad es el énfasis que se adopte, bien sea para la educación o la salud, así como en otras oportunidades se decidan prioridades de gasto para acometer obras de infraestructura, justicia y seguridad, según las necesidades de un país. A continuación, nos centramos en la evolución de los dos rubros del PGN que interesan a este estudio: el GDS y el Gasto en Educación Básica.

Desempeño del G.D.S. años 1998-2010.

El Plan Colombia.

La intervención militar de Estados Unidos en Colombia se dio en el marco del llamado Plan Colombia, que respondía a una estrategia global y no era solo una relación bilateral entre ambas naciones.

En medio de la crisis que produjo la intensificación de la violencia guerrillera, la de los grupos paramilitares, y también la de los grupos de narcotraficantes, algunas veces aliados en complejas estructuras criminales, observadores internacionales indicaron que Colombia se había constituido en un Estado fallido, muy cerca del colapso.

Por eso, durante el gobierno de Pastrana Arango se adoptó la decisión de internacionalizar el conflicto como estrategia para su solución. Esta opción facilitó el enfrentar las causas de la violencia y tratar de paliar la crisis humanitaria, que se expresaba en el desplazamiento forzado de millones de campesinos colombianos.

La estrategia se enfocó en la lucha contra el narcotráfico y el accionar de los grupos guerrilleros. El resultado, en virtud de la aplicación del Plan Colombia demuestra que en el año 2000, se pasó a ser el tercer país que más ayuda estadounidense recibía en el mundo, luego de Israel y Egipto (Rojas, 2009).

El Plan Colombia, que pretendía controlar el avance del tráfico de drogas ilícitas y detener el flujo de ellas a Estados Unidos, también fue efectivo en el comienzo del fin del conflicto armado en Colombia. Permitió la destrucción de cultivos ilícitos y laboratorios, mediante la fumigación aérea con glifosato y la erradicación manual. Así se atacó la lucrativa alianza entre narcotráfico y guerrilla, y se combatió la producción, el procesamiento y el comercio de sustancias ilícitas, a fin de dejar sin recursos a la estructura delictiva que se nutría de ellos.

Se dio una combinación de intervención “suave” y “dura”, ya que hubo influencia militar indirecta del ejército estadounidense con el suministro de entrenamiento, equipo, armamento, inteligencia y logística a los militares colombianos; todo a través de contratistas privados y de poco personal militar. La parte restante de los recursos y la asistencia fue ayuda humanitaria, con agencias gubernamentales que los administraron, en coordinación con organismos gubernamentales colombianos y ONG.

Transcurridos más de trece (13) años desde el inicio de la ejecución del Plan Colombia, aún persisten dudas acerca de su efectividad, ello porque el área de cultivos ilícitos y el comercio de las sustancias no disminuyó en la proporción estimada, considerando los esfuerzos económicos, el gran despliegue de fuerzas y las vidas humanas que se sacrificaron; además, por la obvia cruenta reacción de los grupos armados que controlaban y amparaban esos negocios ilícitos.

Respecto a la modernización de las fuerzas armadas colombianas, el Plan Colombia tuvo un mejor desempeño, en virtud de la mejora de su capacidad estratégica, como también en la ampliación del control territorial. Los grupos guerrilleros que se dedicaban al narcotráfico y al “gramaje”, se vieron obligados a replegarse y a cambiar de estrategia.

Sin embargo, luego de los tres períodos presidenciales, Colombia aún no puede declarar que haya derrotado a la insurgencia o que ha eliminado la opción del ejercicio de la violencia como paralela a la acción política en nuestro país (Pachón, 2009), (combinación de los métodos de lucha).

El cambio en la estrategia y el aumento del GDS.

El buen estado del equipamiento de las Fuerzas Armadas Colombianas incidió en su efectividad, lo que a la vez, generó diversos efectos a la economía. Haber permitido el cambio en

la estrategia, demostró igualmente la eficacia de la inversión en modernización del aparato bélico y del aumento del pie de fuerza de la tropa. El Gasto en Defensa y Seguridad (GDS) favoreció sectores claves del aparato económico, como el transporte, las telecomunicaciones, los servicios sociales y comunitarios; asimismo, el aumento de la sensación de seguridad fomentó el turismo, y ha mejorado hasta nuestros días la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros.

La Fundación Arias (s.f) ha criticado el excesivo gasto militar, sosteniendo que perjudica y menoscaba las políticas de desarrollo, al restar recursos importantes para su financiación. Las estadísticas del GDS, en los tres períodos presidenciales abarcados, muestran que se dispuso de un alto volumen de recursos para combatir la violencia en nuestro país, sin que ello, por sí solo, haya garantizado una base sólida al desarrollo económico equitativo y sostenible.

La Violencia y el Conflicto.

Algunos investigadores (Kurtenbach, 2005) afirman que en Colombia se ha desarrollado la “guerra más vieja de América Latina” y que ese conflicto en la década de los años 90, tuvo una gran propagación territorial. El enfrentamiento armado colombiano, en el período en estudio, responde a la llamada nueva guerra, en los términos de Kaldor (2006) y de Münkler (2004), con unas características que la hacen muy particular, y que, para la primera de estos autores, no pueden resolverse siguiendo enfoques del pasado.

La vinculación que se hizo en Colombia, entre la acción de la Guerrilla con la lucha internacional contra el terrorismo sirvió para deslegitimizar las causas objetivas de ese movimiento armado insurgente guerrillero, antes fundado en el contexto del enfrentamiento Oriente-Occidente. El conflicto colombiano entonces ha tenido unas características que lo particularizan y que, en resumen, son: 1) Multiplicidad de actores alzados en armas contra las

fuerzas armadas regulares del Estado; 2) Variadas manifestaciones violentas con diversas causas: políticas, criminales, ideológicas y sociales que actúan en diferentes alianzas e interconexiones, y 3) Incidencia de factores económicos en el escalamiento del conflicto con origen en las alianzas entre narcotraficantes y grupos guerrilleros, además de la ayuda militar externa (Tokatlián, 2003).

Las explicaciones para la violencia y el largo y dinámico conflicto colombiano, se encuentran precisamente en sus múltiples manifestaciones. Si se analizan los factores considerados estructurales — como la desigualdad de las oportunidades y en la altamente concentrada distribución de la riqueza, los enormes y persistentes niveles de pobreza e indigencia, así como la ausencia de presencia estatal con beneficios de la acción social gubernamental en muchas zonas territoriales y poblacionales, dada la extensa e intrincada geografía —, se comprenderán mejor las razones de las grandes desigualdades que pueden terminar en expresiones del malestar social.

Para abordar el conocimiento del conflicto en Colombia, es útil apoyarse en el análisis de Posada Carbó (2001), respecto del tan discutido conflicto en Colombia, que reemplaza el concepto de la guerra civil, dado que se trata de un conflicto “civil” entre miembros de un mismo Estado, reconociendo que se presenta combinado con injerencias externas y con vínculos con el tráfico de sustancias ilícitas. Los grupos armados ilegales no representan sino un muy reducido porcentaje de la población nacional; y está demostrado que la gran mayoría de los ciudadanos rechaza y no comparte esos actos de violencia y barbarie, que han ejecutado recurrentemente tales grupos.

Las fuentes de información y las estadísticas.

Para la revisión de las cifras del GDS en el citado período, hemos usado información con origen en variadas fuentes de organismos públicos, privados, nacionales o internacionales, a saber: el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, y el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

En cuanto al sesgo, sabemos que hay datos que se sobrevaloran o subestiman, dependiendo de la posición política que se adopte, y la metodología que se emplee. Entonces, para consolidar e independizar las cifras que se requieren, la definición de las variables y la forma como esos datos permitirán hacer comparaciones, debemos tener presente que esas circunstancias suelen causar diferencias. Los actores del conflicto en Colombia saben que las cifras y su manejo pueden incidir en las expresiones del conflicto, es decir, que hay diferencias en el enfoque y la forma de presentar estadísticas que causan efectos políticos (Otero, 2007).

El enfoque de los gobiernos y el incremento del GDS.

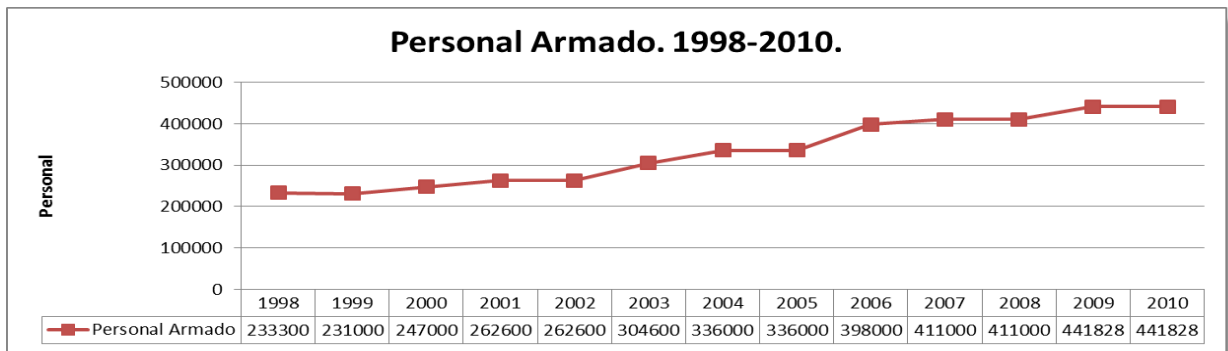
Durante los tres primeros años del gobierno de Pastrana Arango (1998-2000), existía una percepción generalizada de que el GDS estaba siendo proporcionalmente exagerado, si se comparaba con el bajo impacto sobre el accionar de los grupos armados guerrilleros, los carteles de narcotraficantes y de las autodefensas. Esa posición cambió radicalmente con el fracaso del proceso de paz, porque se consolidó una decidida política de seguridad nacional e inversión en la modernización de la fuerza.

Ese gobierno hizo énfasis en la modernización del equipamiento militar, especialmente en el frente aéreo, con helicópteros y aviones de combate, y en toda una reorganización táctico-administrativa de las FFMM. A diferencia, en los dos períodos del gobierno de Uribe Vélez, se

optó por el aumento del pie de fuerza mediante el fortalecimiento de las brigadas móviles, el patrullaje de las carreteras, incrementando la nómina, de manera proporcionalmente superior a la compra de equipos e inversión de infraestructura militar.

Sirve como punto de reflexión tener en cuenta que el área de extensión territorial afectada en Colombia por las fuerzas de la guerrilla, autodefensas y narcotráfico era considerablemente más grande que la de otros países con conflictos asimilables, como por ejemplo, El Salvador y Vietnam. Por ello, una buena parte de los recursos del Plan Colombia se debieron utilizar en la adquisición de helicópteros. Colombia contaba con unos 200 helicópteros, y la cantidad de efectivos, incluyendo Fuerzas Militares y Policía Nacional, era superior a los 200.000 efectivos. El siguiente gráfico con estadísticas señala cómo fue el enorme crecimiento del pie de fuerza en los gobiernos revisados.

Gráfico 1, Personal Armado en Colombia.



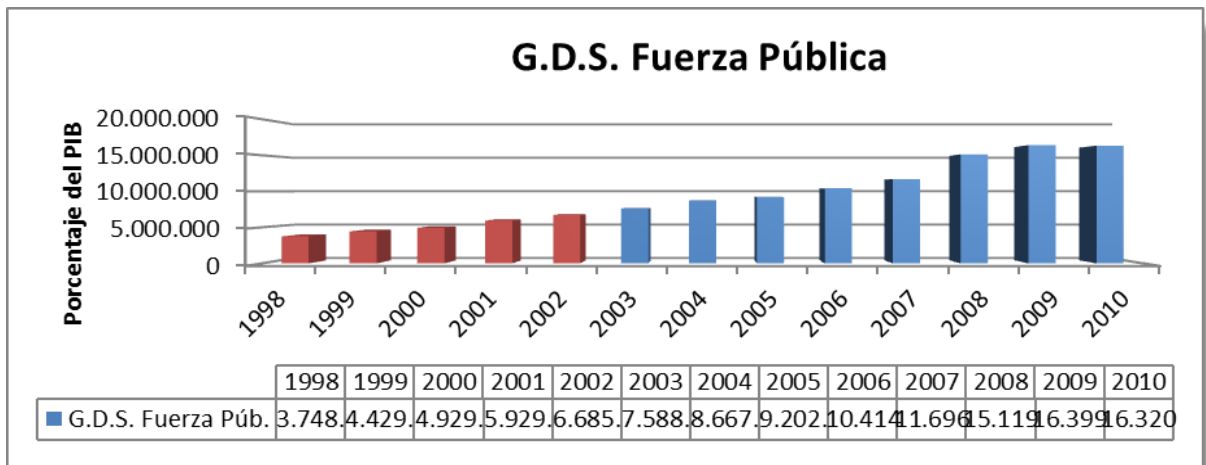
Fuente: The World Bank.

<http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>

La Fuerza Pública aumentó su pie de fuerza, pasando de 233.300 hombres en 1998 a 441.828 en 2010. Es coincidente esta cifra con la que indica el crecimiento del GDS en millones de dólares, y demuestra que hubo en el transcurrir de los tres gobiernos un incremento que hizo duplicar el GDS. Se duplicó igualmente, el pie de fuerza o total de hombres armados de la Fuerza Pública Colombiana (ver anterior gráfico 1 y el gráfico 2).

Según la gráfica No. 1, contenida en el documento de Villamizar y Espejo (2004), en el año 1998 el gasto en defensa representó el 3.748% del PIB en Colombia, porcentaje que se mantuvo con tendencia ascendente hasta el año 2002, en el que representó el 6.685% del PIB. En ese mismo año 2002, Colombia alcanzó los 454 soldados por cada 100.000 habitantes. Luego, en los años siguientes, la estadística muestra un incremento descomunal del GDS, hasta alcanzar en el 2010 el 16.32% del PIB.

Gráfico 2, G.D.S. porcentaje con el PIB. 1998-2010.



Fuente: DNP Seguridad y Defensa

El documento citado destaca que, en el gobierno de Pastrana Arango, Colombia no tenía una cifra muy superior a otros países vecinos como Ecuador, Perú y Chile, según el cuadro comparativo dado por el International Institute of Strategic Studies, asunto que llama la atención por cuanto en dicho año si existían grandes diferencias respecto a la coyuntura de seguridad en Colombia con los países citados.

La Ofensiva de las Farc y el GDS.

Según Rangel (1993), las FARC, que habían iniciado actividades aproximadamente en el año 1964, pasaron por veinte (20) años de letargo hasta que, en la década de los años 80, comenzaron un período de franco robustecimiento y desarrollo en su accionar delictivo.

Las FARC, en su plan estratégico de 1982, señalaron a la cordillera oriental como su eje de despliegue estratégico. El plan militar consistió en ubicar doce frentes guerrilleros en dicho espacio, con ocho bloques de frentes y un total nacional de cuarenta y ocho frentes guerrilleros con unos 28.000 hombres (Rangel, 1993). También incluyó el involucrarse decididamente en la producción y comercio de las drogas ilícitas, inicialmente con el llamado “gramaje”, que consiste en cobrar una porción del precio a los productores de drogas, al tráfico de insumos, al control de laboratorios, al dominio y explotación de las vías de comercialización de cocaína y heroína.

Igualmente, mediante prácticas extorsivas a las multinacionales que explotan recursos naturales no renovables, además de los producidos por el secuestro y otras prácticas extorsivas, los grupos guerrilleros obtuvieron ingentes recursos económicos que les permitieron avances cualitativos y cuantitativos en su actuar militar. A partir del año 1996, y con base en su fortalecimiento operativo, financiero y estratégico, las FARC adoptan la llamada “Nueva Forma de Operar” (NFO) (Palacios, 2000), consistente en cambiar la actuación que tenían de esperar al

enemigo, para emboscarlo, a salir a buscarlo, localizarlo, asediarlo y coparlo. Se utilizaron, entonces, los cilindros de gas con metralla, los vehículos blindados hechizos, y, según el Ejército, aparatos de visión nocturna, lanzagranadas, fusiles modernos y avanzados equipos de comunicación.

Durante los años 1996 a 1998, en los inicios del gobierno de Pastrana Arango, Colombia vivió varios meses catastróficos para el Ejército y la Policía, debido a los golpes asestados por la Guerrilla, hasta el punto de considerarse que la Guerrilla se acercó como nunca antes a tomarse el poder por las armas en Colombia. En ese año, a finales de 1998, hubo la percepción generalizada en los colombianos de que las Fuerzas Militares carecían de la capacidad para derrotar a la Guerrilla*.

La NFO produjo diversos ataques, a saber: a) Puerres (Nariño), b) Destrucción de la Base Militar Las Delicias en Puerto Leguízamo (Putumayo), c) Base Militar La Carpa(San José del Guaviare), d) Patascoy (Nariño),e) Emboscada de la Quebrada El Villar(Caquetá). Este último se calificó como el más grande revés de las Fuerzas Militares, porque se trató de un combate abierto de proporciones significativas entre grupos especializados del Ejército y de la Guerrilla. Fue una operación militar ofensiva, planeada por el Ejército a la que las FARC respondieron mostrando gran capacidad de combate, inteligencia militar y habilidad táctica.

* Nota: GRUPO MEMORIA HISTÓRICA, “¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad”. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

Tabla 1. Ataques a Militares.

Base Militar	Muertes	Secuestrados	Año
Puerres, Nariño	31	-	1997
Las Delicias, Putumayo	54	60	1996
La Carpa, Guaviare	22	-	1996
Patascoy, Nariño	10	18	1997
Miraflores, Guaviare	9	22	1998
Quebrada el Villar, Caquetá	64	43	1998

Cuatro días antes de su posesión, Andrés Pastrana Arango se reunió con Manuel Marulanda Vélez (Alias *Tirofijo*), y luego, bajo el mando del *Mono Jojoy*, unos mil doscientos (1.200) guerrilleros atacaron la Base Antinarcóticos de Miraflores, Guaviare, con un resultado de 100 militares y policías secuestrados y 30 muertos. Todo sumado a que, en noviembre de 1998, las FARC se tomaron Mitú (Vaupés).

Todas estas acciones de la Guerrilla produjeron una gran crisis en las Fuerzas Armadas en Colombia, causando un cambio en la cúpula militar para recuperar la moral de la tropa, reestructurar las fuerzas militares y adoptar cambios para afrontar la escalada del conflicto.

Los Ministros Rodrigo Lloreda Caicedo y Luis Fernando Ramírez, con el total apoyo del presidente Pastrana, asumieron el compromiso de reformar la estructura institucional y operacional de las Fuerzas Militares, de igual manera, se adoptó la continuidad y la permanencia en la cúpula militar, a diferencia del gobierno de Samper Pizano, en el cual hubo cuatro Comandantes Generales de las Fuerzas Militares sucesivo se igual número de Ministros de Defensa.

Ese cambio, presentado por durante esos años en los cuales las FARC aumentaron considerablemente su fuerza de combate, sirvió para señalar que la Guerrilla pasó del esquema de guerra de guerrillas al de una guerra de movimientos. Las Fuerzas Militares fueron tomadas por sorpresa en una gran ofensiva de la Guerrilla. La gran deficiencia estuvo en la carencia de inteligencia estratégica militar, y en haber menospreciado la capacidad de combate sorpresa de la Guerrilla.

Dada la crisis del orden público en Colombia, al comienzo del gobierno de Pastrana Arango, se adoptó un proceso de transformación militar. Lo primero fue el cambio tecnológico. La tecnología se aplicó a la planeación y conducción de las operaciones militares, y un propósito fundamental lo constituyó el aumento de la movilidad aérea y el apoyo en fuego aéreo, la operación aérea nocturna, y todo lo relacionado con la inteligencia técnica, el comando, el control y las comunicaciones.

Con la importancia del control del espacio aéreo, la reforma o transformación militar consistió en mejorar el poderío aéreo militar, con el objetivo de aumentar los bombardeos a blancos en tierra, al mismo tiempo, se debió aumentar la capacidad militar terrestre y el apoyo con el debido abastecimiento para acciones prolongadas. Mediante el transporte helico portado de unidades terrestres, se logra el asalto aéreo. Por nuestra geografía y topografía, el combinar aviones modernos con agilidad de la tropa mejora la efectividad de las fuerzas de combate. Así entonces, se adquirieron helicópteros artillados y aviones para fuego prolongado, como los llamados Aviones Fantasmas (AC-47).

Para el año 2002, la flota de helicópteros colombiana era de 230 aparatos, conformada por 30 helicópteros de combate (de los cuales 16 son los llamados Black Hawk), 189 de transporte y 40 para reconocimiento, entrenamiento y control. Los Black Hawk, en esa fecha (año 2002)

constituyen los helicópteros más efectivos y modernos del mundo; pero pertenecen al Plan Colombia, y su uso estuvo restringido hasta mayo de 2002, cuando el Congreso de Estados Unidos los autorizó para el combate al narcotráfico y el terrorismo, con los límites de los derechos humanos y la disponibilidad presupuestal. Este fortalecimiento de la fuerza militar aérea colombiana, en el gobierno de Pastrana Arango permitió cambiar la efectividad de la fuerza militar y hacer retroceder a las FARC, de la denominada guerra de movimientos para regresar a la anterior guerra de guerrillas.

Sin embargo, al final del período en estudio se indica que el total de helicópteros de combate de todas las fuerzas no supera las trescientas cincuenta (350) unidades, entre: Blackhawk estadounidenses, Mi-17 rusos, los Bo-105 alemanes, Fennec franceses, los veteranos UH-1 ahora modernizados al estándar Huey 2, los Bell 206, 212, y 412 (Suarez, 2008).

No es fácil sostener que un conflicto como el colombiano se solucionaba simplemente con adquirir y operar helicópteros y aviones de combate; la guerra irregular exigió a la fuerza militar estatal la protección efectiva del territorio y de toda la población, es decir, la tropa terrestre debió ser apoyada por los recursos aéreos, pero el control y la ocupación solo se lograría con toda una estrategia que las integrara con el ejército en tierra.

El verdadero avance hacia la ofensiva de la fuerza militar se produjo con el incremento de las operaciones nocturnas, con mayor y real inteligencia estratégica y técnica. La gran ventaja operacional del Ejército colombiano en contra de la Guerrilla se produjo a partir de la implementación de la operación nocturna y del uso intensivo de tecnologías de punta, así como mediante el adiestramiento de la tropa para actuar frecuentemente bajo condiciones altamente riesgosas y en lugares de muy difícil acceso, pésima salubridad y mala topografía (Urna-de-cristal [s.f.]).

El desembarco nocturno de soldados les brindó una gran capacidad para sorprender a los subversivos. La transformación de las Fuerzas Militares colombianas, a partir del gobierno de Pastrana, en buena medida se logró con el fortalecimiento de la inteligencia militar; por ejemplo, la localización con radar, los sensores de calor, la interceptación de comunicaciones, los aviones fantasmas y rastreadores, con radares y alta tecnología, que fueron adquiridos por las Fuerzas Militares. De algún modo, enfrentar la guerra irregular aliada con el narcotráfico requirió la utilización de la inteligencia y la astucia de los colombianos; por ello, se usaron redes de información y apoyo por parte de los grupos antiguerrilleros, de forma que el Ejército logró infiltrar y permear la estructura informática de la Guerrilla.

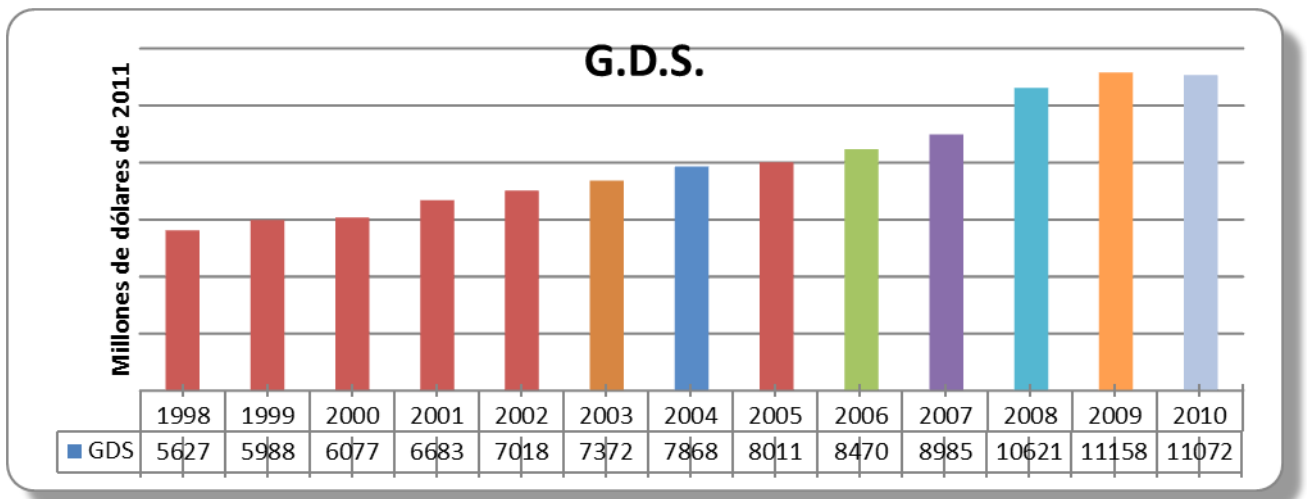
Dada la necesidad de una nueva asignación de funciones y competencias coordinadas entre las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Policía y la Armada, se creó un sistema de comando conjunto y control, con énfasis en las comunicaciones, para entrelazar las unidades operativas de cada una de las fuerzas, utilizando ventajas comparativas y sinergias. Para esto, se requirió el avance de las comunicaciones satelitales y la estandarización de las comunicaciones entre todas las fuerzas: tierra, aire y naval. Antes de lograr tener estas eficientes comunicaciones, se sufrió en muchos casos de bajas en las tres fuerzas como producto del fuego amigo, por ejemplo (Uribe López, 2003).

El comando, el control, las comunicaciones y la inteligencia que desarrollaron las Fuerzas Militares colombianas les permitió una mayor efectividad y capacidad militar en todo el territorio, a través de la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA). Creada el 7 de diciembre de 1999, en el gobierno de Pastrana Arango, se le bautizó como: “la máquina de guerra del ejército colombiano”, conformada por tres (3) brigadas móviles, una brigada de Fuerzas Especiales y las brigadas antinarcóticos.

EL incremento del GDS en dólares constantes de cada gobierno.

El siguiente gráfico³, que muestra la evolución del GDS en dólares constantes de 2011, en el cual se observa que durante los cuatro(4) años del gobierno de Pastrana Arango, el incremento acumulado fue de USD\$1.391 millones de dólares (constantes de 2011), es decir, a partir del volumen de GDS inicial hasta el cuarto año, el porcentaje acumulado fue del veinticuatro punto setenta y dos por ciento (24.72%). Si se toman los incrementos anuales del GDS del cuatrienio de Pastrana, resulta así: 6.41% más, 1.48%, más, 9.97% más y 5.01% más, arroja un total de veintidós punto ochenta y siete por ciento (22.87%) de aumento del GDS.

Gráfico 3, GDS, Colombia, 1998-2010 (millones de dólares de 2011).



Fuente: SIPRI MilitaryExpenditureDatabase.

<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2012+v2.xlsx>

Durante los cuatro (4) años del primer gobierno de Uribe Vélez, el incremento acumulado fue de USD\$1.452 millones de dólares (constantes de 2011), es decir, a partir del volumen de GDS

inicial hasta el cuarto año el porcentaje de crecimiento fue del 21.72%. Si se toman los incrementos anuales del GDS del primer gobierno de Uribe Vélez, así: 5.04% más, 6.72% más, 1.18% más, y 5.72% más, arroja un total de dieciocho punto sesenta y seis por ciento (18.66%) de aumento del GDS. En los cuatro (4) años del segundo gobierno de Uribe Vélez, el incremento acumulado fue de USD\$2.602 millones de dólares (constantes de 2011), es decir, a partir del volumen de GDS inicial hasta el cuarto año el porcentaje acumulado fue del treinta punto setenta y dos por ciento (30.72%).

Tabla 2. Resumen de incremento porcentual del GDS en cada gobierno.

Gobierno	Aumento GDS Acumulado	Años
PASTRANA ARANGO	22.87%	1998-2002
1° URIBE VÉLEZ	18.66%	2002-2006
2° URIBE VÉLEZ	30.72%	2006-2010

Análisis de los incrementos porcentuales del GDS.

Si se toman los incrementos anuales del GDS del segundo gobierno de Uribe Vélez así: 6.08% más, 18.14% más, 5.05% y (-0.77%) arroja un total de 28.70% de aumento del GDS.

Visto de este modo, se destaca el año 2001, con un incremento enorme del 9.97%, con USD\$606 millones de dólares más que el año anterior. Y el año 2008 que rompió todas las tendencias del aumento del GDS, con un 18.14% más que el año anterior; y, teniendo en cuenta que también venían tres (3) años de aumento continuo y fuerte, la suma en millones de dólares del aumento en ese 2008 fue de USD\$ 1.636.

Al comparar, de manera más esquemática, el GDS de 1998 con el de 2010, puede afirmarse que casi se duplicó: faltó solo menos de USD\$96 millones. El mayor incremento de un año a otro se dio en el 2008 (USD\$1.636 millones). Durante el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez, en 2004, estas comparaciones son útiles para explicar las relaciones entre el GDS y el Gasto en Educación Básica.

El impacto del creciente GDS y los logros.

En el primer gobierno de Uribe Vélez, en el año 2004, se rindió un informe acerca de que la Policía había recuperado el control de ciento setenta (170) cabeceras municipales, que antes de su gobierno no contaban con fuerza pública. Se explicó que fueron más de 500 municipios los que contaron con el programa “soldados de mi pueblo o soldados campesinos”. Esos soldados fueron los que permitieron una gran integración entre la comunidad y la fuerza pública para avanzar en la eficacia de la seguridad. En apoyo de estos argumentos, el presidente mencionó que la estrategia de la seguridad democrática se debería orientar a provocar el desabastecimiento de los grupos violentos, a su aislamiento, y, por ende, a la construcción de confianza ciudadana y control territorial.

En las conclusiones del estudio de Trejos (2011) sobre el conflicto colombiano, en el período 2002 – 2006, se señala:

La estrategia se basó en una acción nacional e internacional sin antecedentes contra las FARC, se buscaba la derrota militar y la marginación política. Se negó la existencia del conflicto armado, se continuó con la reforma de las Fuerzas Militares que había iniciado el gobierno de Pastrana Arango. Se aumentó el pie de fuerza, se pasó de la defensiva a la ofensiva. Se fortificó la alianza con E.E.U.U. con apoyo en la guerra contra el terrorismo,

lo que sirvió para retraer el intento de la Guerrilla de urbanizar el conflicto armado. Se fracturó el eje de despliegue estratégico de la Guerrilla, desvertebrando la retaguardia estratégica, en fin, se unificó al país en torno al rescate de la gobernabilidad, en la variada geografía nacional (Trejos, 2011, p. 241 y 242).

Dado el fracaso de las negociaciones de paz con las FARC en el gobierno de Pastrana Arango, el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez, desde Agosto del 2002, lanzó una estrategia de combate total a la insurgencia y adoptó como política de gobierno la de la Seguridad Democrática, que se aplicó sin reconocer la existencia de un conflicto equivalente a una guerra civil en Colombia. La explicación se dio señalando que los problemas sociales y económicos en Colombia se originaban en la actuación de grupos terroristas y narcotraficantes que habían afectado gravemente la seguridad de todos los colombianos (Trejos, 2011).

La Seguridad Democrática.

El gobierno de Uribe Vélez fue apoyado por los Estados Unidos, y la caída de las torres gemelas del 11 de Septiembre de 2001, permitió la calificación de terroristas a los guerrilleros en Colombia. La seguridad democrática conllevó el fortalecimiento del aparato de defensa colombiana y el replanteamiento de la estrategia general de sus Fuerzas Armadas, sobre las cuales se decidió continuar el proceso de modernización y fortalecimiento, que había comenzado en la administración de Pastrana Arango.

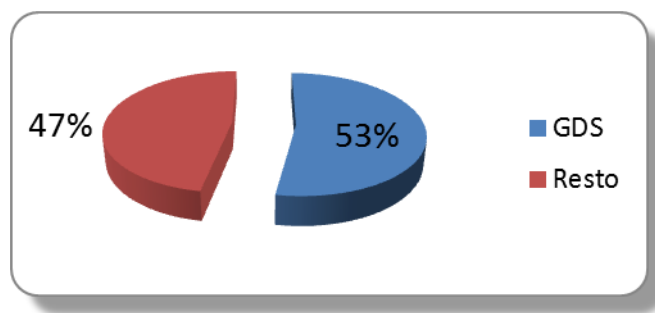
El impuesto para la seguridad democrática, y los recursos obtenidos luego de la declaratoria del estado de conmoción interior, en el 2002, contribuyeron al incremento del gasto militar entre los años 2002 a 2005 equivalente a \$2.9 billones de pesos (aproximadamente

USD\$1.500.000.000. millones de dólares anuales), la participación del gasto en defensa y seguridad pasó del catorce por ciento (14%) del total de gastos de funcionamiento, que tuvo durante la administración del presidente Gaviria Trujillo, hasta alcanzar el veintidós por ciento (22%), durante la primera administración de Uribe Vélez (Isaza y Campos, 2007).

El gasto de personal en relación con el GDS.

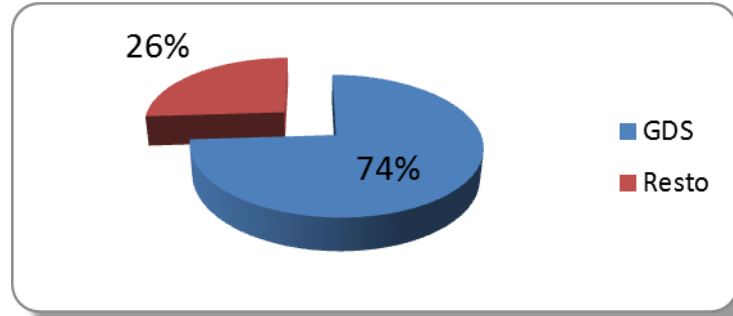
Otra forma estadística que muestra el incremento del GDS durante el primer gobierno de Uribe Vélez, se da en 2005, cuando el cincuenta y dos punto tres por ciento (52.3%) de los gastos de personal, y el setenta y cuatro por ciento (74%) de los gastos generales, se destinaron a los gastos en defensa y seguridad. Es, sin duda, una enorme porción del gasto el que se compromete con la guerra. Según el gráfico que sigue.

Gráfico4, Composición de Gastos de Personal, Colombia 2005.



Fuente: Isaza (2007)

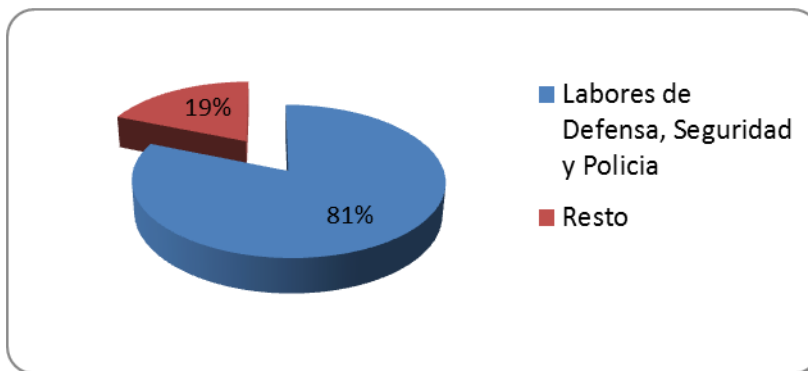
Gráfico5, Composición de Gastos Generales, Colombia 2005.



Fuente: Isaza (2007)

Señala asimismo Isaza (2007), en el documento citado arriba, que ese gran incremento de los recursos dedicados a los gastos en defensa y seguridad, se evidencian al comparar que 566.084 cargos públicos que se pagaban con el presupuesto central, el 81.2%, es decir, 459.687 servidores públicos, correspondían a labores de defensa seguridad y policía.

Gráfico 6, Proporción de Cargos Públicos pagados con Presupuesto Central.



Fuente: Isaza (2007)

Estas cifras sirven de sustento a los críticos del excesivo compromiso que significó, para las finanzas públicas nacionales, atender la violencia de múltiples orígenes y manifestaciones ha sufrido Colombia.

Mejoría en la capacidad ofensiva de las F.F.M.M.

El gran cambio en la lucha contra la guerrilla consistió en la mejoría de la operatividad conjunta en las Fuerzas Armadas, lo que maximizó su efectividad. Se pasó a pelear la misma guerra de manera coordinada e integrada. Se implementó la capacidad de realizar asaltos aéreos con unidades del tamaño de un batallón; pero también operaciones tipo comando con grupos élite especializados, con el propósito de golpear efectivamente las estructuras de organizaciones ilegales, de guerrilla y paramilitares.

La compra de los helicópteros UH-60, para transporte de tropa, y de los Blackhawk, al comienzo doce (12), se repartieron en los seis (6) comandos unificados; y luego llegaron más. Posteriormente, se adquirieron helicópteros y aviones de reconocimiento artillados, además de los conocidos “aviones fantasma”; estas unidades conformaron, primordialmente, las mejoras que facilitaron la implementación de aumentos en la capacidad de respuesta y ataque operativo de las Fuerzas Militares en Colombia en este período (Fundación Seguridad y Democracia, 2003).

Más seguridad, mejor Gasto en Educación Básica.

En el primer gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), se implementó la política de Seguridad Democrática, que evidenció una especial dedicación a concentrar el GDS, a diferencia de su segundo mandato (2006-2010), durante el cual tomó un mayor interés el

mejoramiento de la economía, para ello, se hizo énfasis en las decisiones presupuestales de aumento en el gasto en educación básica, que se orientaban a reducir las diferencias en la distribución de la riqueza.

Hubo pues mejores resultados en las cifras de ampliación de cobertura y de calidad de los servicios educativos. Esta política produjo un impacto favorable en el gobierno de los Estados Unidos, y, por ello, desde esa nación se destinaron importantes aportes económicos para fortalecer las operaciones militares. Entonces, se le dio continuidad al apoyo y a la financiación del Plan Colombia. Ese plan, lo hemos señalado, se había fortalecido en el gobierno de Pastrana Arango.

Una consecuencia desfavorable del conflicto es, sin duda, el desplazamiento de grandes números de ciudadanos afectados por la violencia, la continuidad del narcotráfico, y la acción de los paramilitares. Asimismo, ese desplazamiento masivo de afectados por la violencia, incidió en el aumento de dificultades para que el gasto en educación básica produjera los efectos deseados.

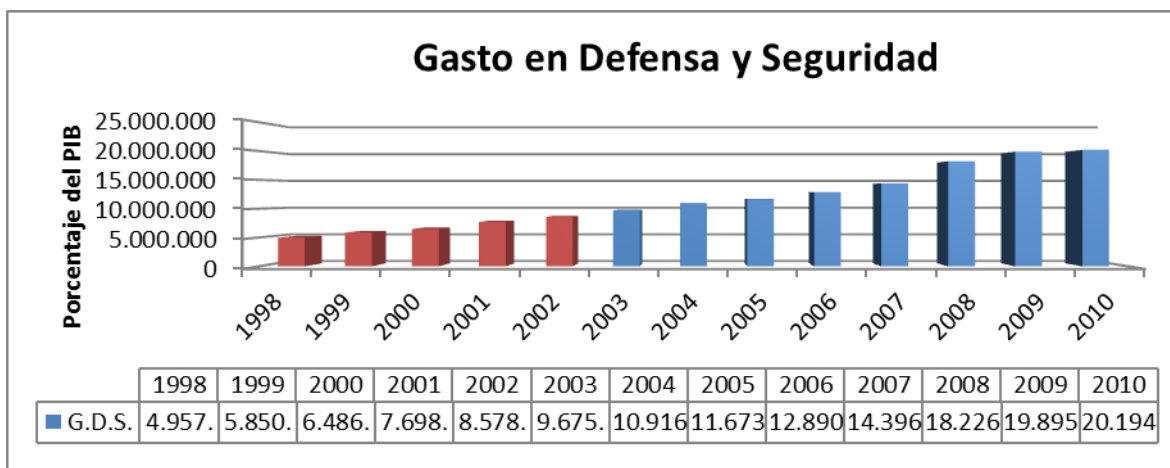
Justificado como se encuentra el aumento significativo en el GDS en Colombia, durante los gobiernos de Pastrana Arango y Uribe Vélez, es importante destacar que solo después de un cambio en la estrategia militar, orientada a volver más eficiente y efectivo el ataque contra las fuerzas insurgentes, se lograron resultados favorables estos, en cuanto a la seguridad en el campo, la disminución de las tomas a poblaciones civiles e instalaciones militares, así como una gran reducción en el número de secuestros y delitos extorsivos, a los que nos acostumbraron los grupos alzados en armas, los grupos de autodefensas y los narcotraficantes, en el gobierno de Pastrana Arango y en los que lo antecedieron.

Ineficiencia del GDS e improductividad, menor disponibilidad para Gasto Educativo.

En la fecha en que este estudio se realiza, los resultados de ese aumento significativo del GDS en Colombia, de 1998 a 2010, son favorables; porque puede afirmarse que se cumplió, en buena forma, el cometido de hacer más eficiente la fuerza pública para mejorar la seguridad de los colombianos.

En el tema de la reducción en la estructura de costos, en razón de la reorganización, los logros no son igual de satisfactorios: no se evidencia una racionalidad en la estructura de costos del GDS orientado a la eficiencia. Y es por ello que, ganan partido los críticos del gasto militar excesivo por improductivo, puesto que disminuye la posibilidad de aumentar el gasto social, que incluye el gasto educativo, afecta instituciones democráticas del país, y conlleva desequilibrios presupuestales para la nación.

Gráfico 7, Proporción del PIB que ocupa el GDS.



FUENTE:

El gráfico 7 indica el porcentaje del PIB que correspondió al GDS en cada uno de los años de 1998 a 2010. La tendencia es de permanente crecimiento.

Luego de superada la mayor crisis, y comprobado el repliegue de los movimientos guerrilleros, cabe preguntarse si podrá Colombia adelantar una política efectiva de reducción del GDS. El que este rubro se haya incrementado en niveles superiores al cinco por ciento (5%) del producto interno bruto, nos hace ser pesimistas sobre el logro próximo y anhelado de una política de contracción de dicho gasto, que procure el deseable equilibrio fiscal. Los grandes aumentos en el GDS vinculados a los costos del personal (sueldos y pensiones), crean una infranqueable dificultad real para disminuir la inversión y los gastos de operación de lo militar.

Tomando como base del análisis el resumen de las cifras que nos presenta el SIPRI, se destaca que el mayor aumento, de un año a otro, en el gasto militar colombiano, en el período en estudio, se produjo en los años 2002 a 2003, siendo la diferencia de (\$2.012 miles de millones de pesos) de mayor gasto militar. De los nueve (9) años completos en estudio, se destaca igualmente la diferencia entre el año 1999 a 2000 con (\$1.673.miles de millones de pesos).

Especificidades del GDS.

El Gasto en Defensa y Seguridad puede dividirse en: 1) gasto de funcionamiento, y 2) gasto de inversión; o, lo que es igual, a dividirlo entre pago de nómina, pensiones y gastos de funcionamiento, frente a la compra de armamentos y a la construcción de infraestructura militar. Desde este punto de vista, es notoria la diferencia en la estrategia de uno y otro gobernante, dado que, a *grosso modo*, el gobierno de Pastrana Arango hizo énfasis en la modernización del equipamiento militar, sobre todo, en el plano aéreo, con helicópteros y aviones de combate, y en toda la reorganización administrativa táctica de las FF.MM; mientras, en los gobiernos de Uribe Vélez, se adoptaron aumentos del pie de fuerza mediante el fortalecimiento de las brigadas móviles, el FUDRA, el patrullaje de las carreteras, incrementándose de esta forma la nómina.

Este gasto fue proporcionalmente superior al de la compra de equipos y la inversión de infraestructura militar.

En los dos últimos años del gobierno de Pastrana Arango, la percepción de que el gasto militar era desproporcionado, se dio por la aparente invulnerabilidad de los grupos armados guerrilleros, de los carteles de narcotraficantes y de las autodefensas.

La política de seguridad democrática de los gobiernos de Uribe Vélez, se sustentó en la concepción de que un mayor GDS con efectividad, terminaría demostrando que, la obtención de resultados favorables, al cambiar la estrategia de defensa por la estrategia de la ofensiva, finalmente este ajuste sería asimilado de manera positiva por los ciudadanos. La confianza inversionista, que era un propósito consecuente de la política de seguridad democrática, se obtuvo también, en buena medida, debido a los avances en el control militar del territorio, y de otros beneficios que se reflejaron en importantes aumentos de la inversión extranjera directa.

En razón del fracaso del proceso de paz del gobierno de Pastrana Arango, el tema del GDS, y su incremento en Colombia, se volvió crucial. Precisamente, dado el alto nivel de compromiso de la gobernabilidad, así como la gran afectación a la seguridad de todos los colombianos, surgió un reclamo fuerte de todas las fuerzas vivas de nuestro país, y, en consecuencia, se produjo un acertado cambio en el manejo de lo militar. Es por ello, que la creación de los bonos de paz, o bonos de seguridad para la paz, o bonos de guerra, el Plan Colombia y el aumento en el GDS fueron las estrategias macroeconómicas que se integraron, a fin de evitar la ruptura del equilibrio entre el gasto presupuestal militar, y el gasto gubernamental para la educación básica, por ejemplo.

Aumento del número de miembros de las F.F.M.M.

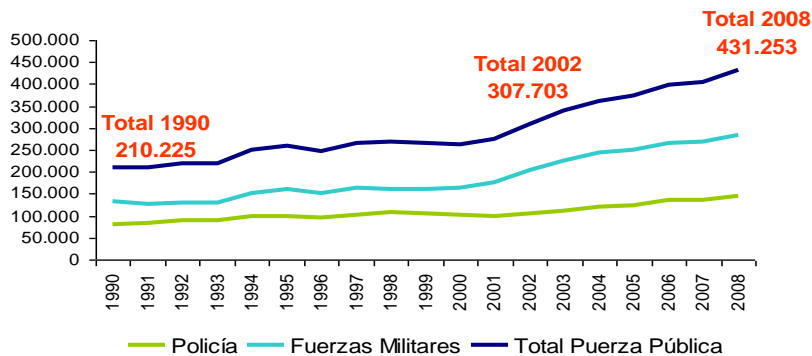
Precisamente, el tema de mejorar la fuerza pública para hacerla más operativa y eficiente, implicó mayores gastos para hacerla más técnica. Modernizar el ejército apareja tanto un mayor pie de fuerza como una actualización de los equipos militares para combatir las fuerzas insurgentes.

Imagen 1, Pie de Fuerza, Colombia 1990-2008.



El pie de fuerza se incrementó un 40% entre 2002 y 2008

Miembros de La Fuerza Pública 1990-2008



Fuente: Ministerio de Defensa

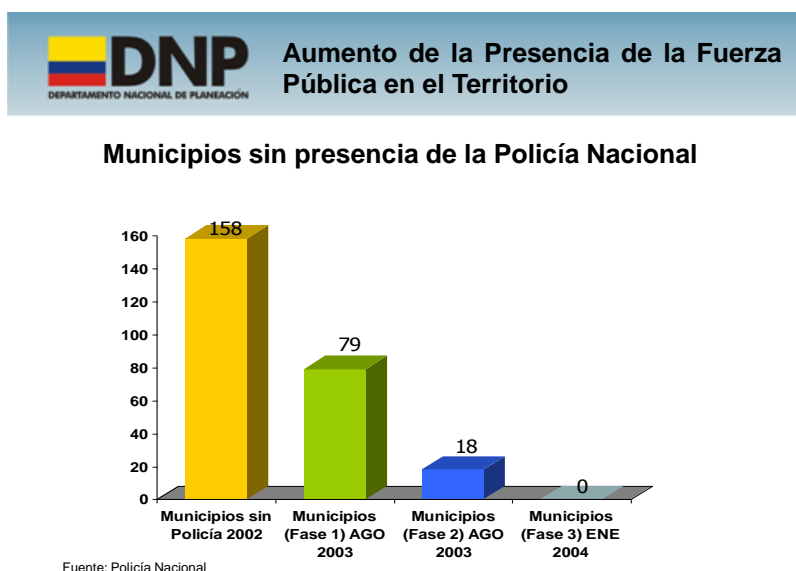
Fuente DNP.

Con las cifras presentadas se evidencia un desbalance entre el GDS y el Gasto Educativo Básico, que tiene explicación en el gran compromiso presupuestal que para Colombia significó el enorme aumento en el tamaño de sus fuerzas armadas. En el año 2006, Colombia contaba con 285.000 hombres y ocupaba el puesto diecisiete (17) en el mundo, solamente superado en

Latinoamérica por Brasil. Se afirma que el servicio de la deuda y el gasto militar, ocuparon la mitad de nuestro presupuesto (Otero, 2010).

Según el cuadro tomado del informe del DNP, el aumento del pie de fuerza del total de la Fuerza Pública, es descomunal. Se duplicó, y la tendencia se hizo más marcada a partir del fracaso del proceso de paz de la zona desmilitarizada. En la siguiente imagen se demuestra la decidida acción del primer gobierno de Uribe en hacer presencia policial en todos los municipios del país, meta alcanzada en tan sólo dos (2) años.

Imagen 2, Municipios sin Presencia Policial, Colombia 2002-2004.



Fuente: DNP.

Los rezagos en materia educativa un reflejo del aumento del GDS.

Durante los primeros cuatro años del gobierno del presidente Álvaro Uribe, lo demuestran las estadísticas, la prioridad del gasto público se concentró en el tema de la seguridad y la lucha contra las guerrillas, y, por ende, fueron pocos los logros significativos de la agenda social. El

estudio comparativo ha tenido en cuenta que, en los tres gobiernos comparados, la vigencia del Plan Decenal de Educación, propició el que se cambiara la práctica, usual de los gobiernos anteriores, de adoptar sus propias políticas educativas. Así, entonces, en este campo, por primera vez en nuestro país, se han cumplido lineamientos programáticos que orientaron el sistema educativo, superando los límites de los cuatro años de cada uno de los gobiernos.

Kalmanovitz, (2006), al analizar el impuesto al patrimonio para financiar el GDS, concluyó acertadamente:

...la mejor perspectiva para el país es encarar la solución política del conflicto interno. Si se consigue, lo cual de por sí es tortuoso, se podría fortalecer el gasto en educación... y luego comentó: ...financiar la agenda del desarrollo económico, y dejar de alimentar un aparato de guerra que, como un Leviatán, puede salirse de control.

Hernández, (2009), criticó el GDS, así: “Esta economía política de la guerra, que acompaña centenariamente al conflicto, no es otra cosa que un sumidero de recursos improductivos, que ninguna mente económica sensata puede entender que prosiga”. Pero entonces, hay que entender lo que se plantea con las nuevas guerras: el sentido mismo de la guerra cambió, antes era para cambiar élites, y la forma como se controlaban las economías, o modificar los modelos de control político o dominio económico. Ahora, las guerras tratan de volverse permanentes: la guerra misma es un generador permanente de ganancias, de negocios y utilidades. En Colombia, la guerra ha servido para expropiar tierra, para apropiársela de manera masiva, sin reformas agrarias legales; es de hecho y con hechos, con violencia y desplazamiento.

Se trata de externalizar las funciones represivas del Estado, por ejemplo, con el paramilitarismo. Por ello, Azzellini (2008) se refiere y cuestiona a las Compañías Militares

Privadas CMP, que, siendo formalmente civiles, intervienen en todo el mundo, y en especial en nuestro país. Se trata de mecanismos de cooperación organizada que ofrecen seguridad a empresas que explotan recursos minerales, y que han sido asediadas por ataques guerrilleros. Esas empresas privadas militares trabajan en Colombia, y si obtienen ganancias por esos servicios, pues, ellas son de las primeras entidades con poder a las que no les interesa que termine el conflicto, e influyen notoriamente para que no se acabe el negocio.

Comportamiento del Gasto en Educación Básica en los tres Gobiernos.

Antecedentes.

Según cifras del Ministerio de Educación, la participación del gasto público en educación, durante la década de los años ochenta, con relación al total de los egresos del sector público, tuvo una fluctuación del 24.5% al comienzo de la década, disminuyendo al 20% aproximadamente, a finales de esa misma década. La participación del gasto público en educación dentro del PIB, que estaba en 1.2%, y aumentó en 1984, al 3.63%.

Desde el Presupuesto General de la Nación se asignan las partidas del Ministerio de Educación Nacional; en aquel, a su vez, se establecen recursos para el financiamiento e inversión de la educación básica y media. Las partidas contenidas en el presupuesto de este Ministerio se destinan para la ejecución de los proyectos de mejoramiento de la gestión, calidad, ampliación de cobertura y subsidios, ya la permanencia y asistencia de la educación básica y secundaria oficial.

Pastrana Arango y la Educación Básica.

Estos recursos se han dedicado a la educación rural, cuyo objetivo lo constituyó mejorar el acceso a una educación básica con calidad en las áreas rurales. Todo esto ocurrió en el gobierno

de Pastrana Arango. Las transferencias de la Nación, correspondieron al 46.5% de los ingresos corrientes de la Nación, y el situado fiscal representó, a su vez, el 24.5% de los ingresos corrientes de la Nación, los cuales se dedicaron a financiar la educación preescolar, la primaria y secundaria. El treinta por ciento (30%) de las transferencias entonces se destinó en el gobierno de Pastrana Arango, al sector educativo (MEN, 2010).

Según la Ley 115 de 1994 y la Constitución Política, la educación básica obligatoria comprende un año de educación preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria.

En Colombia, la educación formal se ha dividido en cuatro niveles: pre-escolar, básica, media y superior; cada uno de ellos indica el grado de escolaridad del estudiante. La educación básica tiene una duración de nueve (9) grados y se divide a su vez en dos ciclos: la educación básica primaria (cinco grados), con niños entre cinco y diez años, y la educación básica secundaria (con cuatro grados), con estudiantes entre los once años hasta los catorce años. Se ha estructurado asimismo que, una vez cumplida la educación básica, el estudiante pueda ingresar a un servicio de educación para el trabajo, o educación laboral, que le permitirá un título en un oficio o arte determinado, o, a su vez, un certificado acerca de la capacidad ocupacional respectiva.

En Colombia, es común sostener controversias entre el objetivo de lograr una educación de calidad o, por el contrario, obtener una mayor cobertura. Pero, entendido que la cobertura neta universal de la educación básica es el gran desafío de los gobiernos de las últimas dos décadas en Colombia, se ha considerado de manera unánime, por los estudiosos, que además de ser una meta u objetivo del milenio, se constituye en un requisito *sine qua non* para el desarrollo. La educación básica universal y de calidad, para todos los colombianos, constituye, por su rendimiento social, el principal y estratégico objetivo de la política de gasto público educativo.

La educación es sin duda la actividad económica que más personas involucra, por cuanto para el año 2000 el total de estudiantes era de 11.493.863, los docentes que les prestaban el servicio era aproximadamente 622.000, y los establecimientos educativos 104.023. Uno de los principales obstáculos que presenta nuestro país en el alcance de una mayor solidaridad y cohesión social es, que en los períodos estudiados, se presenten un gran número de colombianos sin educación básica. La carencia de educación básica, la probabilidad de tener hijos pobres, o la opción de pauperización aumenta a porcentajes superiores al ochenta por ciento (80%) (MEN, s.f).

La Educación Básica, especificidades.

Está comprobado, que la educación básica universal en un país, le permite a su población alcanzar los siguientes parabiens: 1) Favorecer la formación general, porque el acceso al conocimiento científico, tecnológico, artístico y humanístico, los hace creativos e innovadores. 2) Propicia que el educando aspire y logre niveles educativos superiores, porque mejoran sus relaciones sociales y con la naturaleza, y se facilita la vinculación de ese capital humano capacitado con la sociedad y el trabajo (PNUD, s.f).

La educación básica primaria consta de cinco grados, cada uno de un año de duración, enumerados de primero a quinto grado. Al concluir esta etapa de estudios, se espera que el estudiante haya obtenido competencias básicas para desenvolverse en un mundo laboral. La educación básica le permite acceder a estándares mínimos exigidos para ocupar cargos con medianas habilidades y conocimientos. La educación básica secundaria consta de cuatro grados, cada uno de un año de duración, que van de sexto a noveno grado.

Al analizar los asuntos que abarca la educación básica, se percibe que la problemática de la equidad social se origina en: a) Las dificultades para el acceso de grandes masas de la población

a los recursos educativos; b) Los bajos niveles de continuidad o baja permanencia de los estudiantes en el sistema. Otro problema, es la escasa cobertura del sistema educativo con relación al total de la población que debe ingresar.

Por todo esto, se hace trascendental cuestionar las políticas del gasto educativo básico en Colombia en los gobiernos recientes, por la incidencia que tiene la política social como alternativa hacia el futuro cercano, una vez que se logre el control efectivo al GDS desmedido, si por ejemplo, se avanza por fin en la construcción de la paz.

Los hogares más proclives a la pobreza son los que tienen: a) Mayor cantidad de hijos, b) Mayor cantidad de miembros de la familia sin educación, c) Jefe del hogar con baja escolaridad y poca experiencia laboral. Por último, señala que los tres factores que inciden con más fuerza en la deficiente distribución del ingreso son: 1) Los bajos niveles de escolaridad, 2) El tamaño de los hogares, y, 3) La tasa de dependencia en los sectores rurales.

Educación Básica y Pobreza.

Luego, el perfil más usual de la vulnerabilidad frente a la pobreza, se define por la carencia de educación. La educación básica tiene que ser el foco de la lucha contra la pobreza en Colombia. La educación es una herramienta para enfrentar los graves problemas asociados e interrelacionados con la pobreza: 1) la violencia Intrafamiliar. 2) la baja autoestima, y, 3) la baja o nula comunicación. El sistema debe apreciar los resultados de las carreras técnicas e intermedias que han demostrado ser excelentes para modernizar las pequeñas y medianas empresas. Las empresas familiares, son sin duda generadoras de empleo productivo y bien remunerado.

Aun así, seleccionado el instrumento de la mayor inversión en educación básica como estrategia contra la pobreza y la desigualdad, hay que aceptar que la composición del gasto educativo no está prioritariamente dedicada a la capacitación para el trabajo. Eso conduce a una falla estructural en el capital humano de Colombia.

Cobertura Educativa.

Garay (2002), señaló que la cobertura neta educativa para el año 2000, era del ochenta y ocho por ciento (88%) en educación básica primaria, del cincuenta y dos por ciento (52%) en básica secundaria, y del veintiséis por ciento (26%) en educación media, y cerca de tres millones de niños y jóvenes entre los cinco (5) y los dieciséis (16) años de edad, en edad escolar, son un reflejo de la exclusión social que contrasta con lo ordenado en nuestra Carta Magna de 1991.

Luego, el autor precisa, que para el mismo año 2000, la educación básica secundaria tiene unas cifras tan diferentes en cobertura como un cuarenta y un por ciento (41%) en el Departamento del Cauca, y en cambio, de un setenta y cinco por ciento (75%) en Bogotá. El 18,3% de los niños no tiene acceso al sistema educativo. Con base en esas cifras así presentadas, concluye que en Colombia se está dando un proceso que involucra a varias generaciones que no se están formando como capital humano y social, sino que están excluidas y eso afecta el futuro de la sociedad.

Hincapié (2001), presentó unas cifras, que a nuestro estudio sirven como punto de referencia en la comparación así: en el año 1997, la tasa de cobertura de primaria era del noventa por ciento (90%) aproximadamente, y la tasa de cobertura de secundaria era del setenta y cinco por ciento (75%). Sin embargo, se señalan por el mismo autor, deficiencias en la calidad educativa y disparidades regionales, por distribución inequitativa de los recursos. Para el mismo 1997, los

niños por fuera del sistema escolar alcanzaban 2.8 millones, y de cada 100 niños que ingresaron a primero de primaria, sólo 33 terminaron la secundaria (Torres Velasco, 2002).

En cuanto a la comparación entre la ciudad y el campo, en materia educativa, en 1997, en el sector urbano, en la población mayor de cinco años de edad, la escolaridad era 6,8 años, mientras que en el área rural sólo era de 3.2 años. El gasto per cápita aumentó de \$8.517 miles de millones de pesos constantes de 2002 hasta \$12.020 miles de millones de pesos (Torres Velasco, 2002, p. 28).

Tabla 3, Cobertura en Educación Básica en Colombia 2000-2003.

Año	2000	2001	2002	2003
Matrícula Oficial	7.376.516	7.231.310	7.808.110	8.318.097
Matrícula Privada	2,490,263	2,343,865	2,186,294	2.186,294
Matrícula Total	9,866,779	9,575,175	9,994,404	10,504.391
Nuevos Cupos (Oficial)	219.889	-145.206	576.800	509.987
Cobertura Bruta (1)	82%	79%	82%	85%

Fuente: 2000 a 2002 DANE – MEN, Cobertura Bruta: matrícula total / población en edad escolar.

Es común al medir la pobreza, utilizar la comparación del gasto en educación como porcentaje del PIB. Pero por razones de avance en la comprensión de los mecanismos, para medir la pobreza, se ha establecido su relación con: a) la expectativa de vida al nacer, b) el analfabetismo, que también ha considerado las tasas de matrícula escolar en los niveles básicos,

medio y superior y la calidad, y c) el estándar de vida que se refleja en el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, así entonces, se clasifican los países conforme al Índice de Desarrollo Humano (IDH).

En este punto es importante tener en cuenta el concepto de Camdessus (1998), quien al referirse al enfoque del F.M.I., respecto al mejoramiento de la composición del gasto para reforzar el servicio educativo escribió:

...el mejoramiento de la composición del gasto ofrece a los gobiernos una excelente oportunidad, para ejercer una influencia positiva en la distribución del ingreso a largo plazo. Pero, es esencial, que ese aumento en el gasto educativo sea eficiente, y continuo.

En contraste, se señala que las reducciones en el GDS deben motivarse en el alto costo de oportunidad que significa destinar fondos públicos a la guerra. Mientras que si se dirigiesen esos recursos a usos más productivos, como la educación, redundarían en el bienestar de la especie humana.

Camdessus (1998), advierte que en varios países, el gasto en educación se ha orientado excesivamente hacia la enseñanza superior, y que ello, ha sido a expensas de los niveles educativos básicos, que en su parecer, son los que contribuyen de manera más directa y eficiente a construir el capital humano para los sectores más necesitados. Así, el F.M.I., en concertación con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos multilaterales, han hecho esfuerzos por el diseño de medidas de políticas macroeconómicas que procuren la equidad en los países de su influencia.

La teoría y la práctica económica, ofrecen enseñanzas para fortalecer la acción de la política económica, para la producción efectiva de la equidad, reconociendo que las medidas de la composición del gasto deben privilegiar al sector de la educación básica.

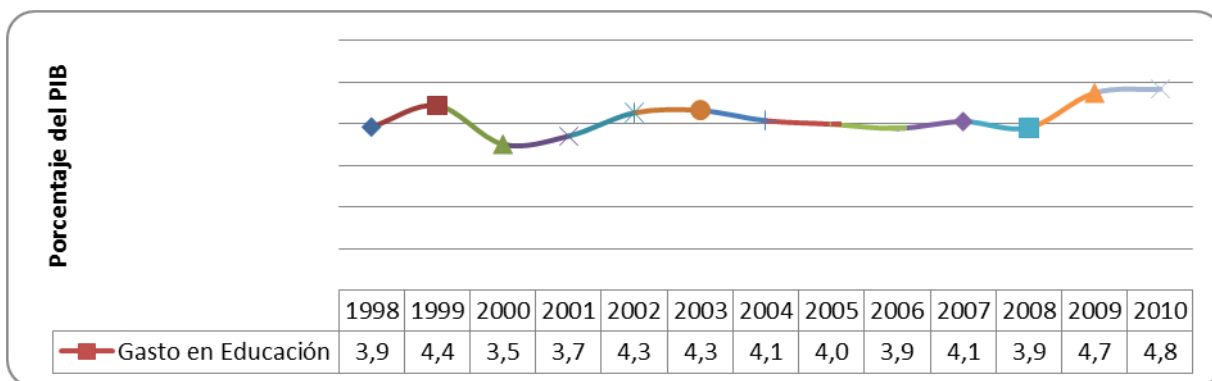
Sarmiento (2001), ex director del Programa Nacional de Desarrollo Humano, señala que la desigualdad en Colombia, es el reflejo de una crisis social, expresada en que el veinte por ciento (20%) de los colombianos de las clases altas, controlan casi el ochenta por ciento (80%) de la riqueza nacional. Así entonces, la distribución de la riqueza en Colombia, se manifiesta en que la pobreza afecta a casi la mitad de los colombianos, y que un diecisiete por ciento (17%) de ellos, padecen la indigencia, o lo que es igual, 20.5 millones de colombianos, son pobres y 7.9 millones son indigentes.

Educación y capacitación en ciencia y tecnología, deben dirigirse a suplir la creciente y cambiante oferta y demanda del mercado del trabajo, así como también, hay que estar atentos a la formación de nuevas promociones de técnicos y profesionales con miras al progreso y a la multiplicación de oportunidades de trabajo calificado.

Gasto en Educación como porcentaje del PIB.

La prioridad que estableció la Constitución y las normas citadas, produjeron aumentos considerables en el volumen de recursos públicos asignados a la educación, pasando de un modesto tres punto nueve por ciento (3.9%) del PIB. en el año 1998, al cuatro punto ocho por ciento (4.8%) del PIB en el año 2010. Ese aumento significa casi un punto porcentual del PIB adicional para la educación en Colombia (Gráfico 8).

Gráfico 8, Gasto en Educación como porcentaje del PIB, Colombia 1998-2010.



Fuente: DNP Educación.

Sumados los años 1998 a 2002 del cuadro educativo, con relación al PIB, el promedio de la administración Pastrana es del tres punto noventa y seis por ciento (3.96 %), frente al primer gobierno de Uribe que registra el cuatro punto doce por ciento (4.12%), y el segundo mandato de Uribe señala el cuatro punto veintiocho por ciento (4.28%), en promedio.

Tabla 4, Resumen Gasto Educativo incremento promedio porcentual cada gobierno: 1998 - 2010

GOBIERNO	Gasto Educativo Prom.Porcent.	Años
Pastrana Arango	(3.96 %) del P.I.B.	1998-2002
1° Uribe Vélez	(4.12%) del P.I.B.	2002-2006
2° Uribe Vélez	(4.28%) del P.I.B.	2006-2010

Estas cifras del sistema educativo público durante los gobiernos de Pastrana Arango y las dos administraciones de Uribe Vélez, muestran incrementos significativos en los indicadores de acceso, cobertura en primaria y secundaria; en contraste, no se presentaron los avances que eran

de esperarse en la calidad de la educación, y en los resultados de las pruebas del ICFES en los colegios oficiales. Luego puede afirmarse que el problema no se debe simplemente a mayor flujo de recursos, se trata de un esfuerzo denodado y permanente de todo el sistema por alcanzar la excelencia.

Problemas en la calidad de la Educación.

Se contradicen resultados del proceso de descentralización, cuando a pesar del aumento importante de las partidas presupuestales asignadas a la educación pública básica en Colombia, dichos dineros no se usaron de la manera más eficiente, procurando la mejora constante de la calidad. Hubo otros factores que no permitieron el mejor avance académico de estudiantes de instituciones públicas, y entre ellos están: la repitencia y la persistente deserción (Iregui, Melo y Ramos, 2006).

La revisión se ha centrado en que el gasto social en educación básica concentra las características del llamado Gasto de Inversión Social. Esa inversión social debe dirigirse a mejorar las condiciones para el acceso al empleo formal. La generación de ingresos sostenibles, que se consigue con el aumento en el gasto en educación, favorece el fortalecimiento del capital humano.

Según nuestra Constitución de 1991, el gasto en educación básica, debe tener una marcada prioridad presupuestal, por estar dentro del Gasto Social. Por eso la investigación revisa si las decisiones de política económica que se adoptaron en los gobiernos de Pastrana Arango y los dos mandatos sucesivos de Uribe Vélez, cumplieron con esa prerrogativa. Luego de los resultados en materia de seguridad y confianza inversionista, logrados con la conjunción de los esfuerzos del gasto militar y de las mejoras en la estrategia militar de los tres gobiernos, es necesario

considerar una nueva orientación del gasto militar hacia otros usos, como por ejemplo, el incremento en rubros en materia educativa para la construcción de la paz, el fomento a la mediación y a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, los costos del desplazamiento y la indemnización de víctimas (Rettberg, et. at., 2002).

Una de las cifras y circunstancias derivadas que se identificaban como grandes factores negativos en el sector, las constituían el gran número de Ministros de Educación que habíamos tenido en toda nuestra historia reciente, en gran medida, por razones de política electoral y clientelismo, que al parecer se ha corregido, porque de manera expresa se ha ampliado y sostenido que debemos tener MEN y equipos de trabajo con continuidad y sin cambios frecuentes, es casi que obvio.

Respecto al gasto en educación básica, se tienen los aspectos de la universalización de la educación preescolar, primaria y secundaria, en las áreas rurales y urbanas, junto con el reto de la mejoría en la calidad. Este asunto en los tres gobiernos, reclamó grandes recursos presupuestales, que como es sabido, en buena medida provienen del Sistema General de Participación (SGP).

Según Acosta (2006), al estimar los costos de la universalización de la educación preescolar, básica y media, puede hacerse en dos perspectivas: la baja, sin actualizar la canasta de costos educativos, y la alta, que por el contrario incluye la actualización de dichos costos. La estimación baja es que se pase de un 3.3% del PIB (2002-2006), a un 3.7% (2007-2010). La estimación alta, de Acosta (2006) establece un compromiso mayor del 4.1% del PIB entre (2007 y 2019) (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

En el gobierno de Pastrana Arango se registró un aumento del gasto educativo, así por ejemplo, en 1990, el gasto educativo representaba el dos punto cinco por ciento (2,5%) del PIB,

y en el año 1998, esta cifra llegó al tres punto nueve por ciento (3,9%) del PIB, y al final del mandato, la cifra ascendió al (4,3%) del PIB, tal como se observa en el anterior (Ver Gráfico 8).

Lo anterior se debió en buena medida a que las transferencias de la Nación a los Departamentos y Municipios, las cuales aumentaron en setenta por ciento (70%) en términos reales, durante la década de los años 90. Dentro de esa misma tendencia, las participaciones municipales, que sólo eran del 1% en 1990, llegaron al 14% en 1997.

En el artículo primero de la Ley 588 de 1999, por la cual se expidió y adoptó el Plan Nacional de Desarrollo: "Cambio para construir la Paz", del gobierno de Andrés Pastrana Arango, se consagró: "el Plan Nacional de Desarrollo propone movilizar a la sociedad en su conjunto de acuerdo con sus capacidades económicas para lograr que en este cuatrienio ni un solo niño o niña deje de asistir hasta el noveno grado escolar" (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

El gran cambio que se propuso el Plan de desarrollo del gobierno de Pastrana Arango, con base en las anteriores consideraciones consistió en:

Un compromiso fundamental de la sociedad con la educación, la cultura y la formación para el trabajo, con la salud, con la familia, la niñez y la nutrición, capaz de generar una mayor equidad, menor pobreza y un mayor capital humano y social. Éste es el mejor vehículo para construir la paz y la convivencia pacífica (Presidencia de la República de Colombia, 1999)

La desigual cobertura en Educación Básica.

La escolaridad promedio en las zonas rurales, para la población mayor de cinco años de edad era en 1997 de 3,2 años, mientras que en el mismo año en las zonas urbanas era de 6,8 años; es decir, más del doble.

La cobertura en primaria en las siete ciudades más grandes del país era muy cercana a la meta universal. Pero en contraste, en los departamentos de las costas, en áreas rurales, la cobertura en primaria, estaba muy por debajo del promedio nacional. En esas regiones de Colombia, la oferta de cupos en secundaria era prácticamente nula. En consecuencia, se afirma con razón, que la expansión educativa había beneficiado las capitales, las zonas urbanas y las zonas productoras, por lo que la distribución de esas oportunidades educativas afectó fuertemente los estratos desfavorecidos y las zonas más pobres del país.

Tabla 5. Cobertura de Educación expresada en porcentajes de matriculados.

Año	Total Nacional			
	TCB Transición	TCB Primaria	TCB Secundaria	TCB Básica
1998	64,95%	113,53%	79,25%	95,32%
1999	68,51%	114,76%	78,72%	96,10%
2000	72,80%	115,28%	77,22%	96,20%
2001	72,32%	112,81%	73,35%	93,37%
2002	75,70%	114,11%	79,45%	96,70%
2003	88,95%	115,64%	84,21%	100,61%
2004	87,74%	117,31%	85,94%	101,92%
2005	95,42%	118,09%	88,97%	104,19%
2006	93,74%	120,22%	93,01%	106,67%
2007	90,33%	119,19%	95,60%	106,84%
2008	94,02%	120,07%	97,98%	108,58%
2009	90,77%	119,82%	101,23%	109,44%
2010	90,10%	119,79%	105,15%	110,94%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Educación.

Matrícula certificada por las secretarías de educación (2002) SINEB (2003 -2009)

https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloSocial/Subdirecci%C3%B3ndeEducaci%C3%

[B3n/Educaci%C3%B3nB%C3%A1sicayMedia.aspx](https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloSocial/Subdirecci%C3%B3ndeEducaci%C3%B3nB%C3%A1sicayMedia.aspx)

Discusión: balance o desbalance del GDS con el gasto educación básica.

Según Giha et. al. (1999), en su investigación “El Gasto Militar en Colombia”, a partir de 1997, se dio en Colombia el mayor impulso al GDS desde 1926. Esto se debió a la nivelación salarial, y a que se obtuvieron y se invirtieron los dineros de los Bonos para la Seguridad. Los Bonos se recaudaron de los grandes contribuyentes para combatir a la Guerrilla, para una mejor movilidad de las FFMM, y, para incrementar la inteligencia y las comunicaciones.

¿Cómo era el GDS antes?

La nivelación salarial del personal activo y pasivo de toda la fuerza pública colombiana, impulsó en el comienzo del gobierno de Pastrana Arango, una tendencia creciente y estructural del GDS. Como mostramos en el capítulo anterior, el principal componente del Gasto de la Fuerza Pública (GFP), lo constituye la remuneración a los servicios personales. Tanto, que se acerca al cincuenta por ciento (50%) del total del gasto. Además, las transferencias dentro del presupuesto del área de defensa, se dedican a pagar la seguridad social de las fuerzas, las pensiones y los auxilios de cesantías.

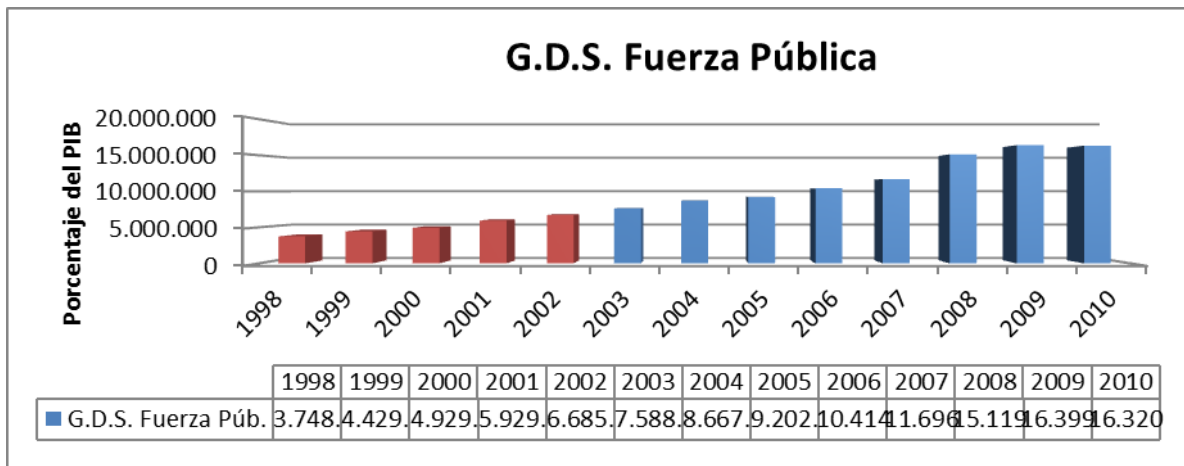
Según datos de la Contraloría General de la República, el total de la remuneración del personal activo y en retiro, ascendió al 72,9% en el período de 1993 a 1998, de la composición del gasto de la Fuerza Pública.

En contraste los gastos de operación en esos mismos años, previos a este estudio, sólo llegaban al 15,8%, y la inversión alcanzaba el 11,3%, del total de dicho gasto.

El aumento anual en el número de soldados al comienzo del período de Pastrana Arango estaba en el orden del 4,2%, esto mientras que el índice de crecimiento poblacional colombiano no sobrepasaba el 2%. Al analizar el crecimiento del gasto en la fuerza pública, con anterioridad

al gobierno de Pastrana Arango, se ha comprobado que el crecimiento de dicho rubro se debió preferencialmente a las decisiones de compra de equipo militar y de construcción de instalaciones, de lo que se deduce que esos reajustes del presupuesto se ocasionaron en el componente de la inversión y en los gastos generales.

Gráfico 9. G.D.S. de la Fuerza Pública. 1998-2010.



Fuente: SIPRI Military Expenditure Database

(<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2012+v2.xlsx>)

Mencionamos que en el gobierno de Pastrana Arango, luego del fracaso de las negociaciones de paz, se presentó la necesidad de aumentar el pie de fuerza, así como también, al mismo tiempo, se dio una gran inversión para la adquisición de helicópteros y mejora en la fuerza aérea, por lo que se gastaron grandes recursos y por consiguiente, aumentó el porcentaje del PIB destinado a la fuerza pública, (esa tendencia se exhibe en la gráfica superior). Forero (2002), resalta el esfuerzo operacional de las Fuerzas Militares durante los tres primeros años de la administración Pastrana.

La comparación.

Siguiendo las normas y criterios internacionales, se hace necesario para estandarizar y hacer comparable el GDS que se cumpla con una revisión detallada de la estructura de costos asociados a la defensa y seguridad. Es innegable y las cifras lo demuestran, que la coyuntura planteada por la grave situación de orden público, que aquejó al país durante los años 1998 a 2006, demandó y comprometió una enorme cantidad de recursos fiscales. Para el Presupuesto General de la Nación, el procurar la paz en Colombia significó un gran compromiso y generó notorios desequilibrios en el tema presupuestal.

El primer tema de esta estructura de costos lo constituye el de la administración de los recursos físicos y el del costo del personal. En cuanto a la organización del personal, es preciso señalar la relación que se da entre personal operativo, personal administrativo y personal de apoyo. En segundo término, es pertinente analizar la relación que existe entre el número de combatientes y el número de personal de apoyo. En este aspecto, se señala que por término general, por cada soldado en el campo de combate en Colombia, se tienen ocho (8) hombres para el apoyo.

Los críticos de la eficiencia de la estrategia militar, han visto con preocupación este índice, que sin duda explica la poca productividad de la fuerza. El parámetro internacional señala que esa relación debería ser de un soldado en el combate por tres (3) hombres apoyando. Esta recomposición, en la administración del recurso humano fue propuesta como uno de los objetivos para aumentar la efectividad de nuestra fuerza combatiente. En ello radicarán luego las mejoras en ligereza, agilidad y movilidad de la tropa.

Funcionamiento del incremento del pie de fuerza.

En la práctica, no se redujo sustancialmente el personal de apoyo, pero sí se aumentó considerablemente el número de combatientes, además de que se avanzó en la profesionalización de los batallones. Otro elemento a considerar en el análisis de la efectividad del GDS, dada la exigencia en el cambio en la estrategia, lo ha constituido la relación entre las fuerzas de ataque y las fuerzas dedicadas a la defensa. En este aspecto debe tenerse en cuenta, que el gobierno de Pastrana Arango y el primer gobierno de Uribe, afrontaron numerosos y virulentos ataques guerrilleros dirigidos a batallones y resguardos militares por lugares muy diversos de la nación. Los ataques sorpresas y las emboscadas a patrullas militares y de policía, fueron muy frecuentes, igualmente se repitieron tomas y asaltos a municipios.

En ese entendido, al comparar el total de soldados con las cifras calculadas de guerrilleros, se debe tener en cuenta esa movilidad y dispersión de las fuerzas de la Guerrilla. Durante los largos años que han dedicado a su actividad subversiva los distintos grupos y cuadrillas guerrilleras han ganado experiencia para ser efectivos en causar golpes aislados, tipo emboscada, y luego escapar a la retaliación de la fuerza regular.

Actuación de la Guerrilla

Además, la Guerrilla actúa de manera coordinada y alternando golpes por distintos frentes y columnas, aprovechando las dificultades de acceso y la espesura de la selva colombiana, y lo intrincado de las cordilleras y de los páramos. El despliegue obligado del Ejército y de las fuerzas armadas colombianas, para hacer presencia y proteger a todos los colombianos, facilita muchas posibilidades para la sorpresa de las emboscadas guerrilleras. Precisamente, el reconocimiento de estas circunstancias y la adecuación de la inteligencia militar en todas las

fuerzas armadas para mejorar la capacidad de respuesta a esos ataques sorpresa de la Guerrilla, constituyó una tarea conjunta: tanto en la defensa como en la alternativa de pasar rápida y efectivamente al ataque contrainsurgente.

Como complemento las Fuerzas Armadas en los gobiernos de Pastrana y Uribe Vélez, se dedicaron a ejecutar la acción social y a procurar un efectivo acompañamiento a las comunidades. Se logró el respaldo efectivo de la población civil, y se facilitó obtener información sobre los grupos guerrilleros para permitir su combate y desarticulación. Pero es un resultado del análisis de la situación colombiana, que la eficiencia de la fuerza pública no viene dada por el simple aumento del pío de fuerza, sino por una gran labor de reorganización de todo el aparato militar, y que además, debe ser de esfuerzo continuado, sin descanso.

El aumento del GDS produjo resultados apreciables.

La dotación de todo el equipamiento militar también fue renovada y optimizada, asunto que unido a que se optó por profesionalizar a todas las fuerzas armadas, y al adecuado uso, y a la ayuda en tecnología que nos brindaron países aliados, contribuyó a que se diera una mejoría en la estrategia, en la antes fallida inteligencia militar colombiana y los consecuentes beneficios en efectividad de la contrainsurgencia. Es evidente el avance en estos períodos presidenciales en materia de inteligencia militar, que con ello, se lograron exitosas operaciones para el rescate de secuestrados, para la captura y baja de gran número de cabecillas de los frentes guerrilleros; para desarticular bandas criminales que actuaban asociadas con guerrilleros, hasta el punto que para el final del segundo período de Uribe Vélez, la cúpula de los miembros del antiguo secretariado de las FARC, estaba prácticamente diezmada.

El balance del GDS y el Gasto en Educación con Uribe Vélez.

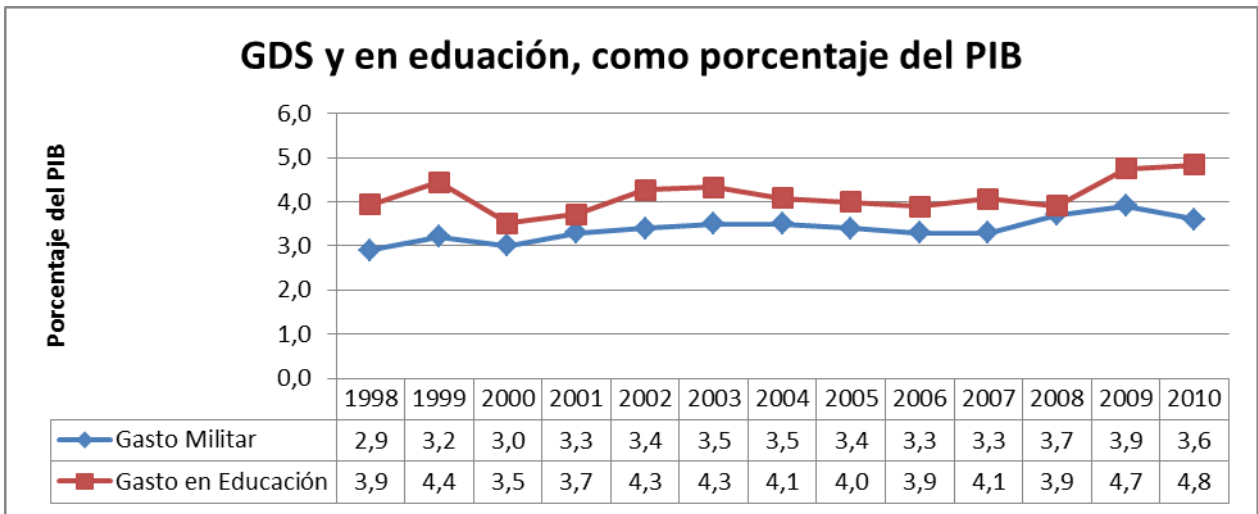
En el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006), se dieron efectivamente avances en la cobertura en educación, pero la comparación con los volúmenes del gasto militar ponen de manifiesto, que si esas políticas de gasto comparadas siguen presentando ese dramático desequilibrio a favor del gasto militar, la falta de oportunidades para cambiar la estructura productiva será frustrante, y de otra parte, se verá muy limitada en grandes volúmenes de nuestra población, la capacidad para mejorar las condiciones del ingreso laboral, técnico y profesional.

Se suele criticar las políticas del gasto social en Colombia por calificarlas de asistencialistas, y porque la ejecución del presupuesto no ha facilitado un crecimiento económico sostenido que alcance a beneficiar las clases sociales más deprimidas. No se ha logrado obtener tasas de desarrollo adecuadas para mejorar las condiciones de oferta o generación de empleos productivos y formales. En este aspecto, la educación básica juega un papel definitivo, por cuanto se ha destacado como uno de los sectores del aludido gasto social, que ha funcionado en otras economías, que han alcanzado el pleno desarrollo, como el mecanismo más efectivo para acortar las grandes desigualdades sociales.

Avanzar en el combate contra la pobreza y lograr el desarrollo de la economía constituyen propósitos que no se han logrado en Colombia, y en cambio, se manifiestan circunstancias que favorecen la injusticia y propician los conflictos sociales que sufre el país. La casi permanente actividad guerrillera por una parte, la actuación de los grupos paramilitares o de autodefensas combatiéndolos por la otra, la violencia y descomposición social que han causado los grupos narcotraficantes, y las acciones terroristas se han unido en una perversa espiral que ha

profundizado y complicado el panorama colombiano luego de más de cuatro décadas de una guerra interna.

Gráfico 10, Comparativo del G.D.S. y Gasto Educativo con PIB 1998-2010.



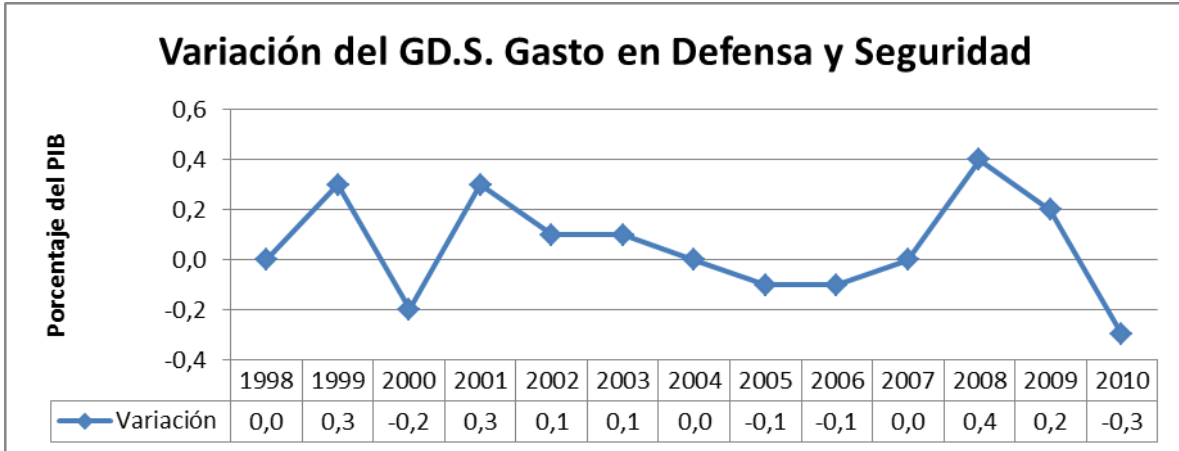
Fuente para educación: Banco Mundial.

(<http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS/countries?display=default>)

Fuente para GDS: SIPRI Military Expenditure Database

(<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1998-2012+v2.xlsx>)

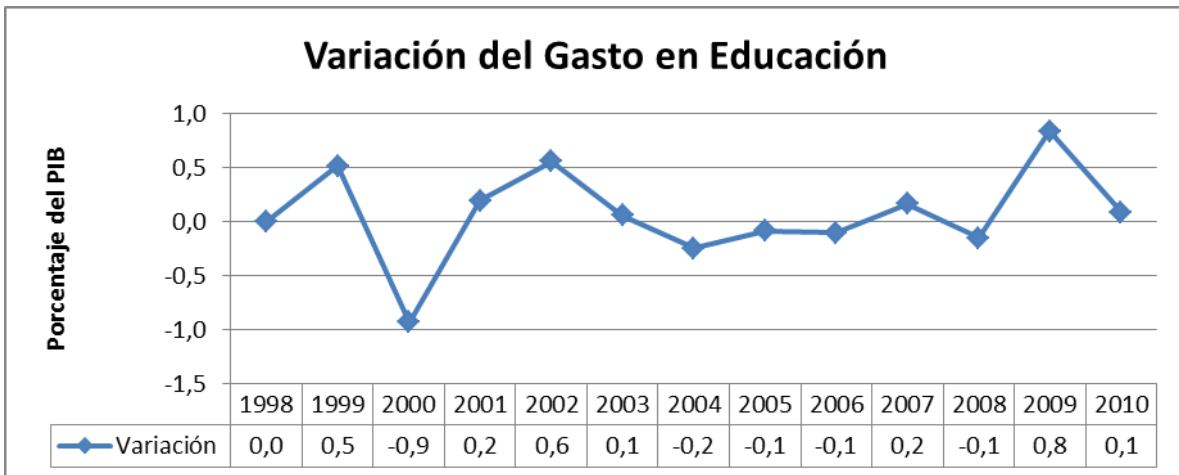
Gráfico 11, Variación del G.D.S. en relación con el PIB 1998-2010.



Fuente: SIPRI Military Expenditure Database

<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2012+v2.xlsx>

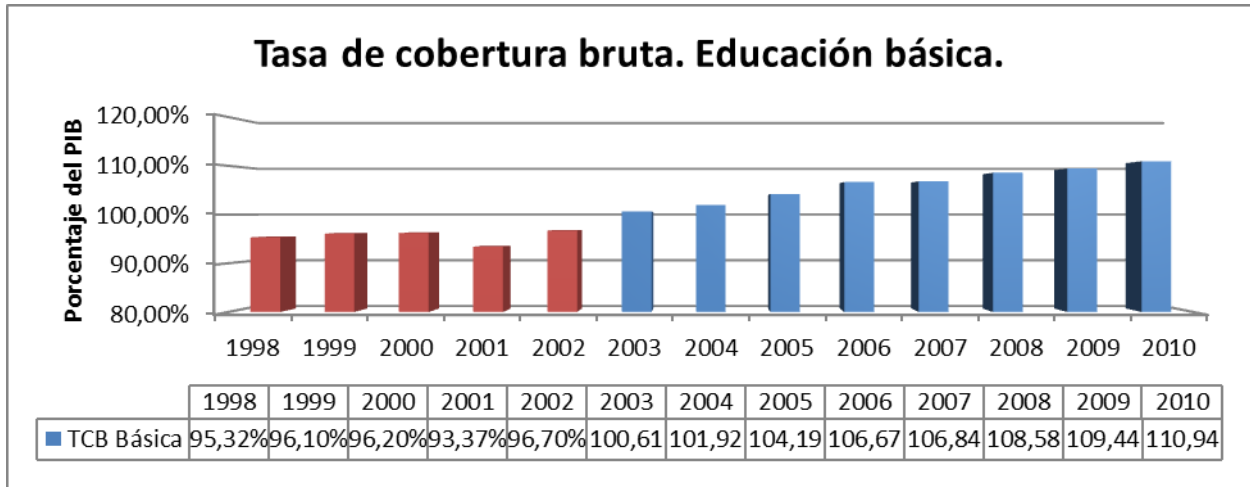
Gráfico 12, Variación del Gasto en Educación con el PIB 1998-2010.



Fuente: Ministerio de Educación.

http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=9&id_categoria=2&consulta=gasto&nivel=9&dpto=&et=&mun=&ins=&sede=

Gráfico 13, Tasa de Cobertura Educación Básica con el PIB 1998-2010.



Fuente: DNP

Educación.<https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloSocial/Subdirecci%C3%B3ndeEducaci%C3%B3n/Educaci%C3%B3nB%C3%A1sicayMedia.aspx>

Conclusiones

Esta investigación tuvo como objetivo principal, realizar un análisis descriptivo del comportamiento del gasto en educación básica y del GDS, durante los años 1998-2010, con marco teórico en la teoría del capital humano. Se observaron los volúmenes de ambos rubros presupuestales, que luego de compararse y revisar sus vínculos, nos permiten proyectar los efectos benéficos que tendría la política pública que cambiara la orientación y la destinación de los excesivos recursos que ha ocupado el GDS hacia el Gasto Educativo Básico.

Hemos hecho un recuento de cómo operó la violencia y cuáles fueron enfoques que le dieron al GDS para combatirla los tres gobiernos. Al mismo tiempo cómo el Gasto en Educación Básica para los mismos gobiernos fue un instrumento para contrarrestar las causas y manifestaciones de esa violencia.

La revisión de los autores que han tratado estos temas en el país, dieron el soporte conceptual y el contexto a las cifras estadísticas utilizadas.

Al explicar los motivos del consistente aumento del GDS, nos detuvimos en presentar cómo fue el grave escenario que provocó el accionar guerrillero unido tortuosamente con el de otros grupos al margen de la ley.

Esta situación con la cual se enfrentó el gobierno de Pastrana Arango, exigió por parte del ejército un cambio de estrategia, que requirió una decidida actualización de los elementos de los elementos tecnológicos, estratégicos y dotacionales de las Fuerzas Armadas colombianas, así como del incremento y la profesionalización del pie de fuerza disponible.

Dada la multiplicidad de los grupos alzados en armas, las variadas manifestaciones violentas, y las muy diversas causas que alimentaban el conflicto, que eran ideológicas, sociales, políticas, criminales y terroristas, el Estado colombiano durante estos gobiernos optó por implementar un

robusto Gasto en Defensa y Seguridad (GDS). Las cifras indican que se pasó de USD \$5.627 miles de millones de dólares en 1998 hasta USD\$11.158 miles de millones de dólares en 2009. En dólares constantes de 2011 estas estadísticas muestran que el GDS se dobló en los doce años revisados.

Por eso es que el costo del conflicto colombiano es tan alto y la disponibilidad para invertir más recursos en la educación básica y para la competitividad y el empleo de los colombianos mientras persista la guerra y el terrorismo será tan limitada como lo ha sido a esos mismos doce años.

El gasto educativo en comparación también tuvo en los doce años un incremento en billones de pesos constantes así: de \$8.62 en 2000 a \$27,32 en 2010. Se expresa este aumento en que fue superior a triplicarse el valor de los recursos asignados.

En cuanto a la orientación de los recursos del GDS se les puede resumir así: en el gobierno de Pastrana Arango (1998-2002), luego del fracaso de las conversaciones de paz, se hizo énfasis en la modernización de la fuerza y del mejoramiento de la dotación, mientras que en los períodos presidenciales de Álvaro Uribe, se enfocó en el fortalecimiento del pie de fuerza y particularmente en el segundo, en el fortalecimiento de la economía, todo esto dados los avances en seguridad.

Es importante destacar que sólo después del cambio en la estrategia militar orientada a volver más eficiente y efectivo el ataque contra las fuerzas insurgentes, se lograron resultados favorables, en cuanto a la seguridad en el campo, la disminución de las tomas a poblaciones civiles e instalaciones militares, así como una gran reducción en el número de secuestros y delitos extorsivos, a los que nos acostumbraron los grupos alzados en armas, los grupos de

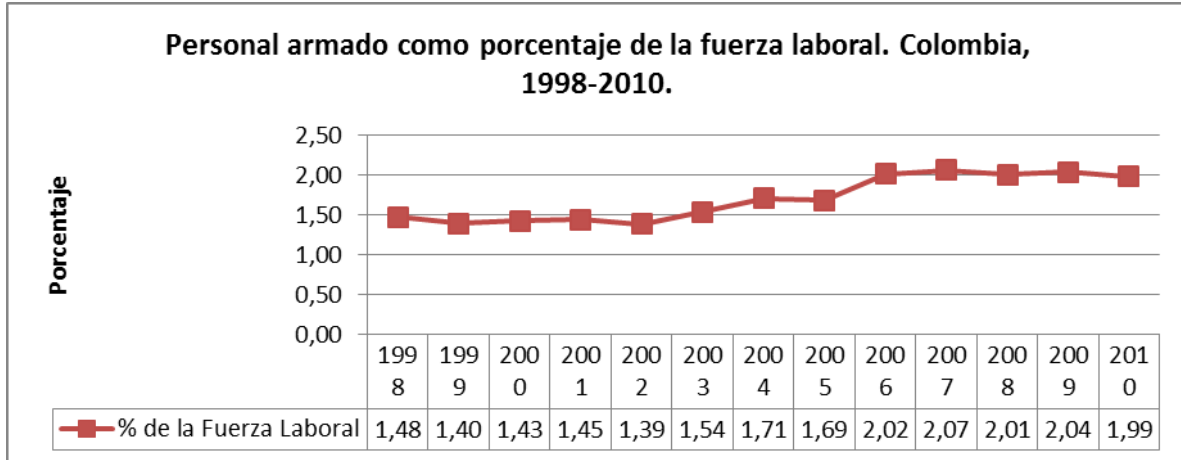
autodefensas y los narcotraficantes, en el gobierno de Pastrana Arango y en los que lo antecedieron.

Dada la importancia del GDS y del gasto en educación básica su comparación a lo largo del período de interés ofrece un renovado campo de estudio y análisis para más investigadores. La defensa y la seguridad preservan el Estado y procuran con la educación mejorar las condiciones de vida de todos, ambos son elementos fundamentales para lograr crecimiento y desarrollo económico. Los resultados de este trabajo indican que el GDS no ha sido, en gran medida, desequilibrado y abundante en comparación con el gasto educativo básico y el gasto social.

Otro aspecto se refiere a que el dilema de armas o mantequilla en buena medida apoyado en la teoría de Samuelson de la alternativa de eficiencia entre GDS y gasto en educación básica, según el GDS siempre que se incrementa lo hace en perjuicio directo y correlativo del gasto educativo, no se aplica en Colombia en razón de las características de inflexibilidad del GDS dado el conflicto y por las especiales directrices que la Constitución de 1991 le imparte al gasto educativo básico.

La pregunta que respondemos con las cifras obtenidas y aún a pesar de la dificultad metodológica para la medición de los volúmenes de cada uno de los gastos es que el GDS y el gasto educativo básico en los gobiernos estudiados no son sustitutos. Respecto a la eficiencia del GDS y de su comparación con el gasto en educación básica se destaca que no se cuenta con instrumentos que permitan medir este parámetro.

Gráfico 14, Personal armado como porcentaje de la fuerza laboral 1998-2010.



FUENTE:

[HTTP://DATABANK.WORLDBANK.ORG/DATA/VIEWS/VARIABLESELECTION/SELECTVARIABLES.](http://DATABANK.WORLDBANK.ORG/DATA/VIEWS/VARIABLESELECTION/SELECTVARIABLES)

[ASPX?SOURCE=WORLD-DEVELOPMENT-INDICATORS](http://DATABANK.WORLDBANK.ORG/DATA/VIEWS/VARIABLESELECTION/SELECTVARIABLES.ASPX?SOURCE=WORLD-DEVELOPMENT-INDICATORS)

Como se evidenció con las estadísticas del Gráfico 1, la Fuerza Pública aumentó su pie de fuerza, pasando de 233.300 hombres en 1998 a 441.828 en 2010. Por tratarse de un fenómeno comprobado se afirma que el GDS aumentó coincidentemente pero aún en proporción mayor así: de 3.748% del PIB dedicado al GDS en 1998 hasta alcanzar el 16.32% del PIB para el GDS. Es decir, se cuadruplicó. Porque al dividir ambos porcentajes de esos años extremos resulta 4.345 veces superior.

En el año 2002, la flota de helicópteros colombiana era de 230 aparatos, mientras que el en año 2010 se contaba con 350 unidades. Se estableció que ese crecimiento en la adquisición y operación de helicópteros y aviones de combate para acabar con la guerra irregular reclamaba además de la protección de todo el territorio y de la población, por lo que

el gran pie de fuerza tuvo que ser apoyado por los nuevos recursos aéreos, pero el control y la ocupación solo se logró con una estrategia que las integrara con el ejército en tierra.

Los incrementos anuales del GDS en los tres períodos presidenciales fueron de tal magnitud que la conclusión en este aspecto es que de 1998 hasta el 2010 casi se duplicó: faltó solo menos de USD \$96 millones para que fuera el doble.

Es tan enorme el GDS que en Colombia se ha comprometido con la guerra que durante el primer gobierno de Uribe Vélez en 2005, que ocupaba el (52.3%) de los gastos de personal, y el setenta y cuatro por ciento (74%) de los gastos generales. Gráfico 4.

Bibliografía

1. Banco Mundial (1998-1999). Informe sobre el desarrollo mundial. El conocimiento al servicio del desarrollo. Mundi – Prensa.
2. Becker, G. (1976). *The economic approach of human behavior*: University of Chicago Press, p. 314
3. Benoit, E. (1973). Defense and economic growth in developing countries. Lexington Books: Massachusetts.
4. Blaug, M. (1985). Where are we now in the economics of education? *Economics of Education Review*, 4.
5. Camdessus, M. (1998) Promoción de la equidad en un marco macroeconómico. Círculo de Montevideo. Brasilia. Montevideo, PNUD, Impresos Asociados/Fotosistemas S. A.
6. Cárdenas, M. y Pachón, M. (2011). Efectos de la Constitución de 1991 sobre la formulación de políticas públicas en Colombia. En publicación del BID: El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Mayo Ediciones. Bogotá. p. 207 -244.
7. Departamento Nacional de Planeación. (2007). La educación en cifras. Recuperado el 23 de 2011, en: www.dnp.gov.co
8. Duchin, F. (1983) Economic consequences of military spending. *Journal of economics issues* 17 (2). pp. 543 – 553. Recuperado en: <http://www.jstor.org/pss/4225328>
9. Durán, I. (2009). Seguridad versus educación. *Revista Semana*. Recuperado en: <http://www.semana.com/opinion/articulo/seguridad-versus-educacion/109507-3>
10. Easterlin, R. (1981). Why Isn't the Whole World Developed? *The Journal of Economic History*, 41 (1).

11. Elster, J. (2003). *Tuercas y Tornillos, una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Gedisa editorial: Barcelona.
12. Flores-Crespo, P. (2005). *Educación superior y desarrollo humano. El caso de tres universidades tecnológicas*. Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior A.N.U.I.E.S: México.
13. Forero Forero, O. (2002) Pastrana – Militares: mantenimiento del régimen en medio de dificultades y mutuo apoyo. *Revista Ópera*, 2 (2). pp. 165-189.
14. Fundación Arias (S.F) Recuperado en: <http://www.arias.or.cr/arias/vernoticia.php?id=QM0Y8H>
15. Fundación Seguridad y Democracia. (2003). Fuerzas militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar. Ensayos de seguridad y democracia. pp. 99-106.
16. Garay, L. (2002). Crisis, exclusión y democratización en Colombia. pp. 14-15. Recuperado el 23 de octubre de 2010, en: www.humanas.unal.edu.co/iedu/index.php/download_file/view/15/
17. Garrido Trejo, C. (2007). *La educación desde la teoría del capital humano y el otro*. Universidad Autónoma del Estado de México: Toluca.
18. Giha Y., Riveros H., Soto A. (1999). El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y macroeconómicos. *Revista de la CEPAL*.69. Diciembre 1999, <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2067/gihaesp.pdf> en marzo 2011.
19. González, F. Rettberg, A. (2010). Pensando en la fragilidad estatal en Colombia. *Debate en la Revista de estudios Sociales de la Universidad de los Andes*. Bogotá. Recuperando en: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/670/index.php?id=670>.

20. Grautoff, M., Chavarro F. (2009). Análisis del gasto militar desde la perspectiva de la economía de la defensa: El caso colombiano 1950-2006. *Ecos de Economía* 28.
21. Hernández Aragón, J. (2006). El capital humano en las teorías del crecimiento económico. *Aportes, Revista de la facultad de Economía*. 11 (33). Puebla: México.
22. <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/colombia-pais-mas-seguro-logros-de-seguridad>
23. Iregui A., Melo, L., y Ramos F. (2006). Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia. Banco de la República de Colombia. [Borradores de Economía](#). No. 381 Bogotá.
24. Isaza, J. y Campos, D. (2007). Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia. En gasto en defensa y seguridad. Un debate útil. En: *Economía Colombiana*. Contraloría General de la República, No, 322, febrero 2008. Recuperado el 15 de Diciembre de 2010, en: http://www.dhcolombia.info/IMG/pdf_ConflictoColombiano.pdf
25. Kaldor, M. (2006). Un nuevo enfoque sobre las guerras. Traducción de Leandro Nagore. *Papeles* (94) Recuperado en 15 de enero de 2011, en: http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/94/Nuevo_enfoque_guerras_MaryKaldor.pdf
26. Kalecki, M. (1943). Political aspects of full employment. *Political Quarterly*.14. pp. 322-331.
27. Kurtenbach, S. (2005), Análisis del conflicto en Colombia. Editorial Gente Nueva: Bogotá.

28. López, H., Rhenals, R., Botero, J. (2008). Conveniencia de una regla fiscal de balance estructural para Colombia. Borradores de Economía. N° 497. Banco de la República. pp 17. Bogotá. Recuperado en:<http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0235/index%20-%20pagina%204.html>.
29. Merrett, S. (1965). El concepto de inversión en la Educación. *Revista Desarrollo Económico*. 6 (21).
30. Ministerio de Educación Nacional (2010). Revolución Educativa 2002-2010. Acciones y Lecciones. Editora: Yirama Castaño, Impreso en Panamericana Formas e Impresos S.A. Primera Edición, Julio. Bogotá.
31. Ministerio de Educación Nacional (s.f), Oficina Asesora de Planeación y Finanzas. Cobertura en educación básica en Colombia
32. Münkler, H. (2004). Las guerras del siglo XXI. *Revista Internacional de la Cruz Roja* 849. Recuperado en 16 de enero de 2011, en: <http://www.upf.edu/materials/fhuma/etfipo/eticaa/docs/20.pdf>
33. Otero, D. (2007). Experiencias de investigación: Las cifras del conflicto colombiano. Editorial [Instituto de estudios para el desarrollo y la paz](#) INDEPAZ. Bogotá. 2ª edición.
34. Otero, D. (2010). Colombia: Campeón en gasto militar. Artículo de prensa.
35. Pachón, R. (2009). Plan Colombia: Explorando algunos mitos y efectos sobre la política exterior colombiana 1998-2006. *Revista Análisis Político*. 22 (65). pp.127-145.
36. Palacios, M. (2000). La Solución Política al Conflicto Armado, 1992-1997. En: A. Camacho y F. Leal (Compiladores). *Armar la Paz es Desarmar la Guerra*. Bogotá. Cerec – DNP – FESCOL – IEPRI – Misión Social – Presidencia de la República.

37. PNUD (s.f.). recuperado en: http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/lograr_la_educacion_basica_universal.pdf
38. Posada, E. (2001) ¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia. Fundación Ideas para la Paz, Libros de Cambio, Editorial Alfaomega: Colombiana S.A. Bogotá.
39. Prada, C. (2006)¿Es rentable la decisión de estudiar en Colombia? *Ensayos sobre política económica*. Bogotá.
40. Presidencia de la Republica de Colombia (1999). Plan Colombia para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado. Presentado por el presidente de Colombia Andrés Pastrana Arango a los Estados Unidos de América.
41. Rangel, A. (1993). Las Farc en una mirada actual. En: Malcolm Deas y María Victoria Llorente: Reconocer la guerra para construir la paz. pp. 28.
42. Rettberg, A., Camacho, Á., Chaux, E., García, A., Iturralde, M., Sánchez, F., Sanz de Santamaría, A., Wills, L., (2002). Preparar el futuro: conflicto y post-conflicto en Colombia. Fundación Ideas para la Paz- Universidad de los Andes. Editorial Alfaomega Colombiana S.A: Bogotá.
43. Rojas, D. (2009). Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008). Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
44. Saadet, D, and Routledge & Kegan, P. (1986) Military expenditure in third world countries: The economic effects. *The International Library of Economics*: London.

45. Sarmiento Gómez, A., Tovar, L. y Alam, C. (2001). Situación de la educación básica, media y superior en Colombia. *Casa editorial el Tiempo, Fundación Corona y Fundación Antonio Restrepo Barco*. Bogotá. p 62.
46. Sarmiento L. (2006). Gasto público en función de un Estado injusto. Uribe, dos años del Estado comunitario. Recuperado en diciembre de 12 de 2011, en: www.voltairenet.org/article/121886.html
47. Sarmiento, A., Tovar, L., y Alam C. (2001). Situación de la Educación básica, media y superior en Colombia. Casa editorial el Tiempo, Fundación Corona y Fundación Antonio Restrepo Barco. Bogotá.
48. Scheetz, T. (2008). La producción del bien público defensa: análisis económico del gasto militar y sus componentes. Mimeo.
49. Schiefelbein, E. (2003). Colombia: acceso y aprendizaje desde un ámbito internacional. Una cadena ineludible: Preescolar, Primaria, Secundaria y Superior. La educación como un factor decisivo en la reducción de desigualdades.
50. Schultz, T. (1961). Investment in human capital. *The American Economic Review*. 51 (1).
51. Sen, Amartya (2000). Desarrollo y libertad. Editorial Planeta: Barcelona.
52. Smith, A. (1776). Investigación sobre la naturaleza y causas de La riqueza de las naciones. Traducción: Gabriel Franco. Argentina.
53. *Smith, R. (1977). Military expenditure and capitalism: a reply. Cambridge Journal of Economics. 1.*
54. Stockholm International Peace Research Institute S.I.P.R.I. (2010). Anuario sobre Armamento. Desarme y Seguridad Internacional. Cap. V.

55. Suarez, M. (2008) Colombiano, uno de los ejércitos más grandes del mundo. Recuperado en: <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article92>
56. Tokatlian, J. (2003). Colombia: guerra interna, inseguridad regional e intervención externa. En: Álvaro Camacho (ed.), El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos, Cesó. Universidad de los Andes, pp. 53-80. Bogotá.
57. Torres J. (2002) Política educativa de la administración Pastrana Arango 1998- 2002. *Revista Ópera*, 2 (2), pp. 117-132.
58. Trejos, L. (2011). Interacciones dinámicas y estratégicas del conflicto armado colombiano (2002–2006) Cuadernos de Marte, Año 2 No. 1, Abril de 2011. pp. 241-242. Recuperado en mayo 1 de 2011, en: http://www.iigg.sociales.uba.ar/revistacuadernosdemarte/nro1/1_Trejos.pdf
59. Uribe, M. (2003). El Conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia. PNUD. Bogotá.
60. Urna de Cristal (2013) ¿Por qué Colombia hoy es un país más seguro? Logros de seguridad luego de tres años de gestión. Recuperado en: <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/colombia-pais-mas-seguro-logros-de-seguridad>
61. Villamizar, A. y Espejo, G. (2004). Gasto en seguridad y defensa en Colombia: De la Contención a la Ofensiva. Fundación Seguridad & Democracia. Recuperado en 23 febrero 2011, en: www.seguridadregional-fes.org/upload/4861-001_g.pdf