

# SEGURIDAD, DEFENSA Y EDUCACIÓN BÁSICA EN COLOMBIA: UNA APROXIMACIÓN AL GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA<sup>1</sup>

Pablo Arteta Manrique<sup>2</sup> - Roberto González Arana<sup>3</sup>

Universidad del Norte, Colombia - Artículo Tipo 1. Investigación Científica y Tecnológica – Recibido: 01 septiembre de 2014 –  
Aceptado: 21 octubre de 2014

## RESUMEN

Este artículo hace una revisión con base en la teoría del Capital Humano del Gobierno del Presidente de Colombia Andrés Pastrana Arango (1998-2002), respecto a la destinación de los recursos del presupuesto nacional en seguridad, defensa y educación, la eficacia del uso de los recursos públicos y la incidencia de los gastos en el desarrollo económico y humano. El objetivo del artículo fue analizar el comportamiento del gasto en defensa y seguridad frente al gasto en educación básica en el gobierno del Dr. Pastrana. La metodología fue la del análisis descriptivo – cuantitativo de la información recopilada. Se conoció el comportamiento de las partidas presupuestales específicas, examinando la actuación de dichas variables dentro de la realidad nacional, en el lapso considerado. Se complementó con estadísticas, y con una breve revisión histórica de los acontecimientos más importantes acaecidos y permitió proyectar los beneficios de cambiarle el destino al gasto público de la guerra, hacia la educación. Como resultado se logró determinar de que luego del fracaso de las conversaciones de Paz, éste se aumentó y los recursos se dirigieron a la modernización de la Fuerza Pública, la estrategia y las dotaciones. En conclusión, al final del gobierno de Pastrana Arango se presentó un enorme gasto militar en Colombia que afectó severamente el volumen de recursos presupuestales para la Educación Básica de los colombianos.

## Palabras Clave:

Seguridad, Defensa, Educación Básica, Desarrollo Humano.

**JEL:** H52, H56, I22

## Si va a referenciar este artículo / To quote this article / se for citar este artigo

Arteta, P. & González, R. (2014). Seguridad, defensa y educación básica en Colombia: una aproximación al gobierno de Andrés Pastrana, *Económicas CUC*, 35 (2), 11-23

<sup>1</sup> Este artículo es producto de la Investigación titulada “Gasto en defensa y seguridad y gasto en educación básica en Colombia (1998-2010)”, presentada a la Universidad del Norte.

<sup>2</sup> Abogado de la Universidad Javeriana, candidato a la Maestría en Desarrollo Social de la Universidad del Norte. Email:pamabogados@pabloarteta.com

<sup>3</sup> Ph. D en Historia. Profesor Titular, Universidad del Norte. Miembro del grupo de investigación Memorias del Caribe. Email: rogonzal@uninorte.edu.co

## *Safety, defense and basic education in Colombia: an approximation to Andrés Pastrana's Government*

### **ABSTRACT**

This article does a review based on the Human Capital theory of the President of Colombia, Andres Pastrana Arango (1998 – 2002), about destination of the resources of the national budget in safety, defense and education, the efficiency of the use of the public resources and the incident of the expenses in the economic and human development. The aim of the article was to analyze the behavior of the outlay in defense and safety compared with the expense in basic education of Dr. Pastrana's government. The methodology was a descriptive and quantitative analysis of the compiled information. The behavior of the specific budget items was known, examining the action of such variables inside the national reality, in the considered time period. It was complemented itself with statistics, and with a brief historical review of the most important events and allowed to project the benefits of changing the destination to the public expenditure of the war, towards the education. As a result, it was determined that after the failure of the conversations of Peace, this one increased and the resources went to the modernization of the Public Force, the strategy and the endowments. In conclusion, at the end of Pastrana Arango's government, it was presented an enormous military expense in Colombia that affected severely the volume of budget resources for the basic education of the Colombian people.

### *Keywords:*

Security, Defense, Basic Education, Human Development.

## *Segurança, defesa e educação básica na Colômbia: uma abordagem ao governo de Andrés Pastrana*

### **RESUMO**

Este trabalho faz uma revisão com base na teoria do Capital Humano do governo do presidente da Colômbia Andrés Pastrana Arango (1998-2002), a respeito da destinação dos recursos do orçamento nacional sobre segurança, defesa e educação, a eficácia do uso dos recursos públicos e a incidência dos gastos no desenvolvimento econômico e humano. O objetivo deste artigo foi analisar o comportamento do gasto em defesa e segurança no tocante ao gasto em educação básica no governo do Dr. Pastrana. A metodologia utilizada foi a análise descritivo-quantitativa da informação recolhida. Foi conhecido o comportamento das rubricas orçamentais específicas, examinando o desempenho destas variáveis dentro da realidade nacional, no período considerado. Foi complementado com estatísticas e com uma breve revisão histórica dos acontecimentos mais importantes ocorridos e permitiu projetar os benefícios de mudar o destino do gasto público da guerra para a educação. Como resultado, determinou-se que após o fracasso das negociações de Paz, este foi aumentado e os recursos foram direcionados à modernização das Forças Armadas, a estratégia e as dotes. Em conclusão, no final do governo de Pastrana Arango apresentou-se um enorme gasto militar na Colômbia, que afetou severamente o volume de recursos orçamentários para a Educação Básica dos colombianos.

### *Palavras-chave:*

Segurança, Defesa, Educação básica, Desenvolvimento humano.

## INTRODUCCIÓN

Durante los años 1998 a 2002, Colombia atravesó una complicada situación de orden público, debido a las acciones de los grupos guerrilleros, paramilitares y del narcotráfico, hasta el punto que el país llegó a ser considerado, por algunos organismos y agencias internacionales, como un “Estado fallido” (González & Rettberg, 2010). Luego del fracaso de los diálogos de paz en San Vicente del Caguán<sup>4</sup> 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.

A pesar de los avances en seguridad, luego del esfuerzo del gobierno con el aumento de los recursos destinados a este fin, se hizo cada vez más 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. 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 Gasto en Defensa y Seguridad (GDS) concentra una porción importante del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, limitarlo y racionalizarlo es la

herramienta clave para liberar recursos e incrementar el deseable gasto en educación.

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 en muy pocos días destinan las naciones a la guerra y a la defensa 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.

**Comportamiento del Gasto 1998 a 2002.** Al analizar el comportamiento del GDS y el Gasto público en Educación, durante los años 1998 y 2002, 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 de éste gobierno, mucho más que de 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

<sup>4</sup> Nota. El 25 de febrero de 2002, tras la retención del avión y secuestro del congresista Jorge Eduardo Gechen, el Presidente Pastrana ordenó la retoma de la zona de distensión.

materia de crecimiento y desarrollo económico. La respuesta de las instituciones a la escalada de la violencia guerrillera, paramilitar y del narcotráfico en Colombia, a partir del fracaso del proceso de paz, produjo un marcado y continuo incremento del GDS que continuó aún mucho más en los gobiernos posteriores.

La doctrina más aceptada impone el ejercicio de una política fiscal responsable, llamada prudencia fiscal, a la que se refieren López, Rhenals & Botero (2008) que en buena medida radica en el acatamiento permanente de las reglas fiscales. Las decisiones sobre gasto público siempre implican el sacrificio de unos gastos para el privilegio de otros rubros. El gobierno de Pastrana Arango tuvo 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, se puede concretar en la adopción del cambio de 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. El gobierno se vio obligado a afrontar esta situación y a adoptar posibles soluciones, expresadas en políticas públicas presupuestales, que le permitiesen en cada momento restablecer pautas de convivencia medianamente aceptables.

En su trabajo Giha, Riveros & Soto (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 (1776), 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.

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. 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.

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.

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, 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.

**El Conflicto Colombiano.** Durante éste gobierno 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 (1999) 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 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. Investigadores como 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 (2003), 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).

Para abordar el conocimiento del conflicto en Colombia, es útil apoyarse en el análisis de Posada (2001), respecto del tan discutido conflicto en Colombia, que reemplaza el concepto de 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 redu-

cido 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.

Durante los tres primeros años del gobierno, 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.

**Cifras del GDS.** Según Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Military Expenditure Database, 2010. (Base de datos de los gastos militares del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz), la evolución del GDS en dólares constantes de 2011, en el cual se observa que durante los cuatro (4) años del gobierno, el incremento acumulado fue de USD\$ 1.391 millones, 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, resulta así: 6.41% (1° año), 1.48%, (2° año), 9.97% (3° año) y 5.01% (4° año), arroja un total de veintidós punto ochenta y siete por ciento (22.87%) de aumento del GDS.

En los dos últimos años de gobierno, 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. Este 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 Fuerzas Militares (FFMM.).

La Fuerza Pública aumentó su pie de fuerza, pasando de 233.300 hombres en 1998 a 307.723 en 2002. Es coincidente esta cifra con la que indica el crecimiento del GDS en millones de dólares, y demuestra que hubo en el transcurrir del gobierno un incremento que amplió enormemente el GDS. Según Villamizar & 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.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (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.

Durante los años 1996 a 1998, en los inicios del gobierno del Dr. Pastrana, 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<sup>5</sup>. 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 las 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 del Dr. Ernesto Samper Pizano, en el cual hubo cuatro Comandantes Generales de las Fuerzas Militares sucesivos e igual número de Ministros de Defensa.

***La Guerrilla en los años 1998 a 2002.*** Hubo cambios, y se presentaron por durante esos años en los cuales las FARC aumentaron considerablemente su fuerza de combate, ello 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, 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 helicoportado 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).

Este fortalecimiento de la fuerza militar aérea colombiana, en el gobierno del Dr. Pastrana 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.

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 pro-

<sup>5</sup> Nota: GRUPO MEMORIA HISTÓRICA, “¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad”. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

tección 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.).

En razón del fracaso del proceso de paz del gobierno, 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, el Plan Colombia (1999) 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.

Se evidencia un desbalance entre el GDS y el Gasto Educativo, que tiene explicación en el gran compromiso presupuestal que para Colombia significó el enorme aumento en el tamaño de sus fuerzas armadas. Se afirma que el servicio de la deuda y el gasto militar, ocuparon la mitad de nues-

tro presupuesto (Otero, 2008). Según el cuadro tomado del informe del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el aumento del pie de fuerza del total de la Fuerza Pública, es descomunal. Éste se duplicó, y la tendencia se hizo más marcada a partir del fracaso del proceso en la zona desmilitarizada.

### ***Pastrana Arango y la Educación.***

Los recursos se dedicaron a la educación rural, cuyo objetivo fue mejorar el acceso a una educación básica con calidad en las áreas rurales. 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 al sector educativo Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2010).

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. La carencia de educación, la probabilidad de tener hijos pobres, o la opción de pauperización aumenta a porcentajes superiores al ochenta por ciento (80%) (MEN, s.f.).

Por todo esto, se hace trascendental cuestionar las políticas del gasto educativo en Colombia en éste gobierno, 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.

Aun así, seleccionado el instrumento de la mayor inversión en educación 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.

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. Agrega el autor, que 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.

Tomando los datos del informe de gestión de Colciencias, adscrito al Departamento Nacional de Planeación (DNP), referente a los años 1998 a 2002 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.

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.

**Comparaciones.** Revisando las estadísticas del Banco Mundial, 1998-2002 del GDS y del gasto en educación, establecimos sus relaciones, y afirmamos que hubo un desbalance en la ejecución presupuestal de esos rubros. Durante el gobierno de Pastrana, se aplicó una política en educación basada en los aportes de la teoría del capital humano, a fin de poder fomentar el crecimiento económico en el país.

El Banco Mundial (1998-1999), al referirse a ello, determinó que el capital humano era su causa, a saber, que 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.

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.

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.

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.

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 en 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 el gobierno de Pastrana, 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 pie de fuerza, sino por una gran labor de reorganización de todo el aparato militar y que además, debe ser de esfuerzo continuado, sin descanso.

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 constituye 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, la actuación de los grupos paramilitares o de autodefensas que la combaten, 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.

## METODOLOGÍA

La metodología fue la del análisis descriptivo – cuantitativo de la información recopilada. Se conoció el comportamiento de las partidas presupuestales específicas, examinando la actuación de dichas variables dentro de la realidad nacional, en el lapso considerado. Se complementó con estadísticas, y con una breve revisión histórica de los acontecimientos objeto de estudio.

En el estudio descriptivo la información es recolectada sin cambiar el entorno, sin manipulación. En ocasiones se conocen como estudios “correlacionales” o “de observación.” Los estudios descriptivos también se llevan a cabo para demostrar las asociaciones o relaciones entre las cosas en el entorno. En el caso de la investigación fuente de éste artículo, el investigador no interacciona con el participante, sino incluye estudios de datos y recolección de información utilizando registros existentes como la revisión de historiales. Un estudio descriptivo es normalmente el mejor método de recolección de información que demuestra las relaciones y describe el mundo tal cual es. Bickman & Rog (1998), sugieren que los estudios descriptivos pueden responder a preguntas como “qué es” o “qué era.”

## CONCLUSIONES

Este artículo contiene un análisis descriptivo del comportamiento del gasto en educación básica y del GDS, durante los años 1998 - 2002, 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. Se ha hecho un breve recuento del enfoque que le dió al GDS el gobierno del Dr. Pastrana. Al mismo tiempo cómo el Gasto en Educación Básica para dicho gobierno fue un instrumento para contrarrestar las causas y manifestaciones de esa violencia.

La revisión de los autores que han tratado ambos 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, exigió por parte del ejército un cambio de estrategia, que requirió una decidida actualización 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 de los informes citados indican que se pasó de USD \$5.627 miles de millones de dólares en 1998 hasta USD\$10.352 miles de millones de dólares en 2002. En dólares constantes de 2011 estas estadísticas muestran que el GDS se incrementó exponencialmente en los cuatro 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 fue en ese cuatrenio.

El gasto educativo también tuvo en los cuatro años un incremento en billones de pesos constantes así: de \$8.62 en 2000 a \$12.70 en 2002. Se expresa este aumento en términos que incrementan notoriamente el valor de los recursos asignados.

En cuanto a la orientación de los recursos del GDS, todo se resume en que luego del fracaso de las conversaciones de paz, se hizo énfasis en la modernización de la fuerza y del mejoramiento de la dotación.

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 éste gobierno 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.

Como se evidenció con las estadísticas, la Fuerza Pública aumentó su pie de fuerza, pasando de 233.300 hombres en 1998 a 307.703 en 2002. 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 en el año 2002 el 8.578% del PIB para el GDS. Es decir, aumentó más del doble porcentualmente.

## REFERENCIAS:

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política Colombia*, versión comentada, Bogotá, Colombia: Editorial Legis, Envío N° 74 R. septiembre de 2012.
- Banco Mundial (2002). *Informe comparativo del G.D.S y Gasto Educativo con el PIB 1998 – 2010*. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS/countries?display=default>
- Bickman & Rog (1998). *Research Design*, Recuperado de: [http://ori.hhs.gov/education/products/sdsu/res\\_des1.htm](http://ori.hhs.gov/education/products/sdsu/res_des1.htm)
- Colciencias (2002). *Informe de Gestión del cuatrenio 1998 – 2002*. Bogotá, Colombia: Repositorio Colciencias.
- Duchin, F. (1983, Jun.). Economic consequences of military spending. *Journal of economics Issues*, 17 (2), 543 – 553. Recuperado de: <http://www.jstor.org/pss/4225328>
- Giha, Y., Riveros, H. & Soto, A. (1999). El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos. *Revista de la CEPAL*. 69, 163-180.
- González, F., Rettberg, A. (2010). Pensando la fragilidad estatal en Colombia, *Revista de Estudios Sociales*, Universidad de los Andes, 37, 181-184. Recuperado de: <http://res.uniandes.edu.co/view.php/670/view.php> .
- Grautoff, M. & Chavarro F. (2009). Análisis del gasto militar desde la perspectiva de la economía de la defensa: El caso colombiano 1950-2006. *Revista Ecos de Economía* 13 (28), 199-237.
- Kaldor, M. (2006). Un nuevo enfoque sobre las guerras. Traducción Leandro Nagore, *Papeles* (94). Recuperado de: [http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/94/Nuevo\\_enfoque\\_guerras\\_MaryKaldor.pdf](http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/PDF%20Papeles/94/Nuevo_enfoque_guerras_MaryKaldor.pdf)
- Kalecki, M. (1943). Political aspects of full employment. *Political Quarterly*, 14 (4), 322-331.
- Kurtenbach, S. (2005), *Análisis del conflicto en Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Gente Nueva.

- López, H., Rhenals, R. & Botero, J. (2008). Conveniencia de una regla fiscal de balance estructural para Colombia. Serie: *Borradores de Economía 497*. Bogotá, Colombia: Editorial Banco de la República.
- Ministerio de Educación Nacional (2010). *Revolución Educativa 2002-2010. Acciones y Lecciones*. Bogotá, Colombia: Editora: Yirama Castaño, Impreso en Panamericana Formas e Impresos S.A. Primera Edición.
- Münkler, H. (2003). Las guerras del siglo XXI. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tedfy.htm>
- Otero, D. (2008). *Experiencias de investigación: Las cifras del conflicto colombiano*. Bogotá, Colombia: Editorial Instituto de estudios para el desarrollo y la paz, INDEPAZ, 2ª edición.
- Posada, E. (2001) *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz, Libros de Cambio. Bogotá, Colombia: Editorial Alfa omega: Colombiana S.A.
- Presidencia de la República de Colombia (1999). *Plan Colombia para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Bogotá, Colombia: Texto oficial de la Embajada de los Estados Unidos de América.
- Rangel, A. (1993). *Las Farc en una mirada actual*. En: Malcolm Deas y María Victoria Llorente: Reconocer la guerra para construir la paz.
- Rojas, D. (2009). *El Taller del Imperio Global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008)*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 22(65). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Saadet, D. (Routledge & Kegan, P.). (1986). *Military expenditure in third world countries: The economic effects*. London, England: The International Library of Economics.
- Sarmiento, A., Tovar, L., y Alam C. (2001). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Bogotá, Colombia: Casa editorial el Tiempo, Fundación Corona y Fundación Antonio Restrepo Barco.
- Smith, A. (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causas de La riqueza de las naciones*. Buenos Aires, Argentina: Traducción: Gabriel Franco.
- Stockholm International Peace Research Institute S.I.P.R.I. (2010). *Yearbook 2010*. Recuperado de: <http://www.sipri.org/yearbook/2010>
- Tokatlian, J. (2003). *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*, Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, CESO, Ediciones Uniandes, 53-80.
- Urna de Cristal. (2013) *¿Por qué Colombia hoy es un país más seguro? Logros de seguridad luego de tres años de gestión*. Recuperado de: <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/colombia-pais-mas-seguro-logros-de-seguridad>
- Villamizar, A. y Espejo, G. (2004). *Gasto en seguridad y defensa en Colombia: De la Contención a la Ofensiva*. Fundación Seguridad & Democracia. Recuperado de: [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4861-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4861-001_g.pdf)