

# Deuda Pública, Políticas de Seguridad y Neoliberalismo en Colombia 1991 – 2006<sup>1</sup>

Por  
Daniel Munevar Sastre<sup>2</sup>

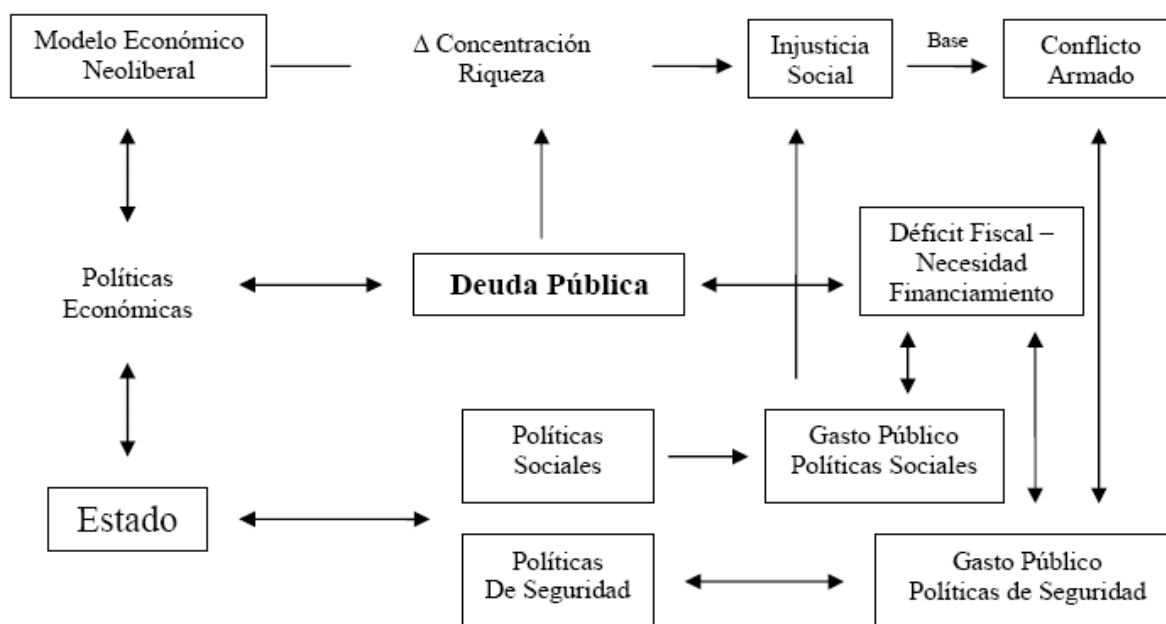
## Introducción

El objetivo de la presente investigación es estudiar el papel que ha jugado el proceso de endeudamiento público en las relaciones económicas, políticas y sociales de carácter sistémico, que existen entre la dinámica del modelo económico neoliberal, las políticas de seguridad del Estado y el conflicto armado en Colombia, desde 1991 hasta la actualidad.

Específicamente propongo la hipótesis que la deuda pública, a partir de la implementación del modelo neoliberal en Colombia a comienzos de los 90s, ha cumplido un papel central como eje articulador de una serie de procesos sistémicos económicos, políticos y sociales que han definido la realidad de la sociedad colombiana durante los últimos años.

## Grafico 1

### La Deuda Pública y La Economía Política de la Guerra en Colombia



Fuente: Diseñado por el Autor

<sup>1</sup> Investigación desarrollada bajo el Programa Regional de Becas CLACSO 2006-2007, con el apoyo del Instituto de Estudios Sociales y Culturales de la Pontificia Universidad Javeriana (PENSAR), Colombia.

<sup>2</sup> Economista colombiano graduado con honores de la Universidad de Pinar del Río, Cuba. Candidato a Master en Políticas Públicas de la University of Texas at Austin. Contacto: danielmunevar@mail.utexas.edu

En el modelo representado en el gráfico I, parto de la tesis que el modelo económico establecido desde tiempos de la colonia reproduce y perpetúa de forma endógena una estructura de subdesarrollo en la economía colombiana que se halla en la base del conflicto armado del país (Alameda 1999). Entre los principales rasgos de dicha dinámica se encuentran:

- Control extranjero de sectores estratégicos de la economía nacional.
- Monopolio improductivo de grandes extensiones de tierra.
- Altos niveles de concentración del ingreso asociados con bajos niveles de formación bruta de capital y desarrollo industrial.
- Desplazamientos forzados de la población aunados a procesos de urbanización acelerada y anárquica.

El empeoramiento progresivo de las dinámicas señaladas favoreció la aparición de movimientos populares inconformes con el status quo desde finales de los años cuarenta. El fracaso de las instituciones, canales y mecanismos políticos existentes para mediar, tramitar y negociar conflictos entre los grupos sociales antagónicos, sentó las bases para que la violencia y la guerra se convirtieran en la forma privilegiada para redistribuir el poder económico y político en el país (Tobon 2001). De tal forma la represión ejercida por las elites a principios de los años cincuenta, en el marco de la más violenta expropiación capitalista de productores campesinos del siglo XX, obligó a los movimientos populares a pasar de forma gradual de la acción cívica reivindicativa a la abiertamente insurreccional (Renan 1990).

En este turbio contexto, el Estado actuando como garante del status quo vigente en la sociedad emprendió un progresivo, y en algunas fases acelerado, proceso de militarización del país que continúa hasta hoy en día. El objetivo histórico de este proceso ha sido la contención de movimientos sociales y populares existentes en el país con proyectos políticos progresistas alternativos<sup>3</sup>.

La citada militarización de la actividad estatal a lo largo de la segunda mitad del siglo XX ha tenido como contrapartida el incremento de la participación de los gastos en defensa y seguridad dentro del gasto público total en detrimento del gasto social y la inversión productiva. Así las estadísticas muestran que en el periodo comprendido entre 1946 y 1997 el gasto en defensa se incrementó sucesivamente gobierno tras gobierno<sup>4</sup>, llegando a ser en

---

<sup>3</sup> Aunque Colombia constituyó uno de los primeros laboratorios para la experimentación de la guerra contra subversiva auspiciada por los Estados Unidos en todo el continente americano tras el triunfo de la Revolución cubana en 1959, factores tales como el pequeño tamaño de los movimientos guerrilleros, la poca disposición de los Estados Unidos de financiar un conflicto de alta intensidad y la creciente burocracia administrativa en las fuerzas armadas que se beneficiaba directamente de la prolongación del conflicto, llevaron a que hasta los años 80 se implantara efectivamente una estrategia de contención para lidiar contra la insurgencia en detrimento de una estrategia de eliminación y guerra total. Ver Bermúdez (1982)

<sup>4</sup> Con la excepción de los periodos de gobierno de la Junta Militar (1957-1958) y Alfonso López Michelsen (1974-1978)

1997 559,3 veces lo que representaba en 1946. Durante el mismo periodo, el gasto en defensa represento 1,13 veces el gasto público en salud y educación (Alameda 1999).

Sin embargo dada la renovada intensidad del conflicto armado en el país a partir de los años ochenta, el Estado colombiano ha tenido que empezar a recurrir a fuentes de financiamiento externas, como el endeudamiento publico o el sometimiento a proyectos imperialistas como el Plan Colombia, para sostener el extenuante esfuerzo militar que implica el contener las crecientes contradicciones dentro de la sociedad colombiana.

De tal forma a partir de las reformas neoliberales de principios de los noventas la deuda pública se convierte en un eje articulador esencial dentro del sistema al:

- Permitir el financiamiento de las políticas de defensa y seguridad de un Estado que concentra la mayor parte de sus recursos en proteger el orden establecido, en detrimento de otras de sus funciones tal y como están establecidas en la Constitución de 1991.
- Favorecer los intereses del sector financiero nacional e internacional quien se beneficia del incesante incremento del endeudamiento público y de las cuantiosas rentas generadas por dicho proceso.
- Facilitar la adopción de políticas económicas de corte neoliberal por parte del Estado, quien utilizando como argumento los problemas generados por el incremento de la deuda publica, impulsa la privatización del patrimonio publico, el recorte en gasto social e inversión productiva, entre otras; medidas todas que refuerzan el modelo económico y por ende perpetúan la desastrosa situación económica, política y social en el país.

A continuación se presenta el esquema de la investigación. En una primera parte se analizara la evolución del sistema de guerra en Colombia a partir del año de 1991 y su relación con la implementación del modelo económico neoliberal en el país. En la segunda parte se estudiara la evolución del gasto en defensa y seguridad en el marco de la intensificación del conflicto y su relación con la dinámica de la deuda pública. En la tercera parte se muestran los beneficios obtenidos por el sector financiero gracias al crecimiento de la deuda pública durante el periodo de estudio. En la cuarta parte se analizara como el crecimiento de la deuda publica ha facilitado adopción de políticas económicas de corte neoliberal en el país. En la sección final del trabajo se presentaran las conclusiones de la investigación.

## **1. Neoliberalismo y El Sistema de Guerra en Colombia**

Si bien el sistema de guerra<sup>5</sup> en el país logro un alto grado de estabilidad hasta los años 80, en el sentido que los diferentes actores desarrollaron ante el equilibrio existente de

---

<sup>5</sup> Aquí utilizo la definición que hace Nazih Richani. Para dicho autor por sistema de guerra se entiende un conjunto de unidades relacionadas por el ejercicio que hacen estas de la violencia. Esta actividad los une en una relación sistémica que a su vez conforma su propia dinámica. La principal característica de los sistemas

poder estrategias alternativas que les ayudaron a capitalizar dicha situación<sup>6</sup>, factores como la aparición del fenómeno del narcotráfico, de grupos paramilitares y el progresivo avance de grupos guerrilleros hacia zonas económicamente estratégicas del país, comenzaron a erosionar seriamente la capacidad de los diferentes actores envueltos en el conflicto de acumular activos políticos y económicos al iniciarse una espiral de fortalecimiento de los diferentes antagonistas y por ende de los costos materiales, financieros y humanos asociados a su participación en la conflagración (Richani 2003).

A pesar de que dichos factores han jugado un papel importante en la intensificación del sistema de guerra en los últimos 15 años, el elemento con mayor capacidad de desestabilización para el sistema fue el proceso de implementación de un modelo económico neoliberal en Colombia a partir de 1991. Tal proceso fue el resultado de una lenta reconfiguración del bloque de poder en el país a tono con la reconfiguración de la división internacional del trabajo dentro del sistema capitalista mundial a partir de los años setenta (Libreros 2001). Factores tales como el debilitamiento estratégico de la economía cafetera, obsolescencia de ciertos sectores de la industria, el atraso y estancamiento de la agricultura capitalista y el creciente papel de las actividades monetario financieras consolidaron la creación de un consenso en el bloque dominante respecto a la necesidad tomar medidas encaminadas a promover la internacionalización y apertura de la economía hacia finales de los ochenta (Estrada 2004: 72).

Así la construcción del modelo económico neoliberal en el país inicio con fuerza durante la presidencia de Cesar Gaviria (1990-1994)<sup>7</sup>. Desde la óptica de esta administración, las reformas económicas a implementar buscaban responder al aparente estancamiento de la economía colombiana a finales de los años ochenta provocado por una serie de limitantes económicas e institucionales, entre los cuales destacaban el paulatino y creciente cierre de la economía al comercio internacional y la ineficiente intervención Estatal en sectores y actividades estratégicas de la economía (DNP 1991).

### **Cuadro 1** **La Constitución de 1991 y los Planes Nacionales de Desarrollo**

Paralelo al proceso de reformas económicas de principios de los noventas se dio un importante proceso de reformas políticas y sociales, que desembocó en la redacción de la Constitución de 1991. La misma fue producto del trabajo durante más de 6 meses de la Asamblea Nacional Constituyente, convocada a través de elecciones el 9 de Diciembre de

---

de guerra es su capacidad de extenderse durante largos periodos de tiempo debido a que el equilibrio estratégico de fuerzas y el desarrollo por parte de los diferentes actores del conflicto de la capacidad para acumular activos económicos y políticos durante el mismo lleva a que la guerra se convierta en la mejor opción disponible (Richani 2003:24)

<sup>6</sup> Así por ejemplo las guerrillas ante la imposibilidad de tomar el poder político mediante la toma del Estado, decidieron consolidar su poder político en el ámbito local y municipal (Richani 2003: 236). En el caso de los militares, estos optaron por una estrategia de contención, ver pie de pagina 1.

<sup>7</sup> Estrada (2004: 71) señala al respecto que "la administración Gaviria... puede ser tomada como punto de inflexión en la tarea de construcción del orden neoliberal en Colombia. Desde entonces, y durante los tres últimos lustros, se asistió a la formación sistemática, no lineal en todo caso, de un régimen jurídico económico cuyos contenidos esenciales son coincidentes con la política económica neoliberal".

1990. A través de la Asamblea se buscaba una salida negociada a los signos de crisis estructural del régimen político y social y se cumplía con los acuerdos de negociación con sectores desmovilizados de la insurgencia armada (M-19 y EPL). La estructura de la Constitución es reflejo del consenso político del momento y por ende incluye una amalgama de tesis conservadoras, liberales y socialdemócratas. En la misma se define a Colombia como un Estado Social de Derecho, en el cual el fin esencial del Estado es “promover el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”: También se incluyen toda una serie de derechos económicos y sociales, excluidos en la anterior constitución, que son tanto de carácter general como específicos. Entre los primeros se encuentran el derecho a la salud, la educación, la cultura y la recreación, a una vivienda digna, a la seguridad social y al trabajo. Entre los beneficios específicos se establecen algunos dirigidos a los niños, la tercera edad y los productores agrícolas entre otros.

En lo que respecta al modelo económico, en la Constitución se encuentran normas constitutivas de lo económico en sentido más general, mas no una orientación específica en este sentido. De tal forma la misma le concede un amplio margen de maniobra al poder político para configurar y desarrollar un determinado modelo económico, a través de los Planes de Desarrollo de cada gobierno. Los mismos exponen: a. los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo b. las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y c. las estrategias de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. Así se tiene que el consenso alcanzado en la Asamblea Constituyente apunto a ampliar las esferas de intervención del Estado, aunque con un espíritu moderno: permitiendo una participación privada en actividades tradicionalmente reservadas al sector publico, facilitando su operación y forzando al sector publico a ser eficiente y a competir cuando ellos sea posible. Por el contrario el Plan de Desarrollo de la administración Gaviria, así como también de las siguientes administraciones se esforzaron en delimitar las áreas de acción del Estado partiendo de un concepción neoliberal de las actividades del mismo.

Fuentes: Ocampo (2003), Estrada (2004), Tobon (2001), UNEB (2005).

En el cuadro 2 se muestra un resumen de las principales reformas de carácter neoliberal realizadas en Colombia durante la primera mitad de los noventas. Como sucedió en el resto de América Latina la aplicación simultanea de un agresivo esquema de apertura comercial, liberalización financiera y ajuste macroeconómico tuvo efectos nefastos sobre el aparato productivo del país, al crear un escenario macroeconómico caracterizado por altas tasas de interés, apreciación del tipo de cambio, entrada masiva de importaciones asociada a crecientes déficit comerciales y rápido crecimiento del endeudamiento externo del país, que eventualmente desemboco en la peor crisis económica en la historia de Colombia en 1999.

**Cuadro 2**  
**Principales Reformas Económicas – Colombia**

<b>Mercado Laboral</b>	Ley 50 de 1990	Disminución costos contratación y despido. Legalización contratos inferiores a un año. Reducción costos laborales no salariales.
	Ley 100 de 1993	Creación fondos privados de pensiones. Ampliación sistema privado de salud y seguridad social.
<b>Mercado Bienes y Servicios</b>	Ley 7 de 1991	Ley marco de comercio exterior, fomento al libre comercio de mercancías, servicios y tecnología. Creación de zonas francas y esquemas especiales de importación-exportación. Apertura a inversión extranjera directa, con excepciones sectoriales.
	Ley 49 de 1990	Apertura Comercial. Reducción y homogenización del universo arancelario.
<b>Mercado Capitales</b>	Ley 45 de 1990	Liberalización financiera. Creación de régimen de banca múltiple e integración de actividades financieras.
	Ley 9 de 1991	Eliminación monopolio estatal sobre control de cambios. Desregulación mercados de capital.
<b>Política Fiscal</b>	Ley 49 de 1990	Estructura tributaria basada en impuestos indirectos. Descentralización del Gasto Publico y régimen de asignación de recursos a entidades territoriales. Políticas focalización del gasto social.
<b>Política Monetaria</b>	1991	Independencia del Banco Central con el objetivo único de preservar la capacidad adquisitiva de la moneda a través de la estabilidad de precios
<b>Política Desregulación</b>	1989-	Desregulación sector telecomunicaciones, salud, seguridad social, servicios públicos domiciliarios, educación superior. Privatización entes estatales en diferentes sectores.

Fuente: Estrada (2004), Robbins (2003).

Los efectos de la crisis se dejaron sentir sobre la sociedad colombiana en su conjunto incrementado las contradicciones en el seno de la misma. En el cuadro 3 se muestra la evolución de indicadores sociales clave durante el periodo de estudio.

**Cuadro 3**  
**Indicadores Sociales Seleccionados, Colombia 1990 – 2005**

<b>Año</b>	<b>Tasa Desempleo*</b>	<b>Línea Pobreza*</b>	<b>de Línea Indigencia*</b>	<b>de Índice Gini**</b>
1990	8,2	52,5	18,7	0,46
1993	7,2	50	17,7	0,47
1996	9,6	50,9	17,2	0,48
1999	16,3	57,5	25,4	0,53
2002	15,3	57 (69,8)	20,7 (31,5)	0,54
2005	11,5	49,2 (66,1)	14,7 (27,1)	-

Fuente: \*CID (2006); \*\*DNP (2007).

En su conjunto dichos indicadores presentan un preocupante deterioro. La tasa de desempleo se incremento a lo largo de la década hasta llegar a un máximo del 16% en lo más profundo de la crisis económica de fin de siglo y si bien se redujo posteriormente a consecuencia de la recuperación económica del país aun permanece bien por encima de los niveles prevalecientes a principios de los 90s. En lo que respecta a los indicadores de pobreza aunque presentaron una evolución aparentemente favorable según cifras oficiales, para el año 2005 tales indicadores se mantienen en niveles escandalosos: uno de cada dos colombianos vive en la pobreza y 1 de cada 7 colombianos en estado de indigencia<sup>8</sup>.

La otra cara de este proceso de empobrecimiento de sectores de la sociedad colombiana, la podemos encontrar en la creciente dinámica de concentración del ingreso y la riqueza del país generada por el modelo implantado: Entre 1980 y el año 2000 la participación en el ingreso del 20% mas pobre de la población cayo en un 30%, mientras que la participación del 10% mas rico de la población se incremento en un 10% (Martínez 2001). Esto ha significado que para el año 2005, el 10% más rico de la sociedad controle el 46,4% del ingreso del país, o 3 veces más que el segundo 10% más rico. A consecuencia de dicha evolución el deterioro del índice de Gini en los últimos quince años ha colocado a Colombia como uno de los países mas desiguales de América Latina (Sarmiento 2001).

Ante un escenario de este tipo queda hasta cierto punto claro el porque de la escalada de violencia que ha sufrido el país en las ultimas 2 décadas, ya que como señala Miguel

<sup>8</sup> Desde hace un par de años en Colombia se viene poniendo en tela de juicio la validez de las cifras publicadas por organismos oficiales. Uno de los casos más emblemáticos es el que se refiere a las mediciones de pobreza. El CID en su informe 2006 sobre la economía colombiana demuestra como la reducción en los porcentajes de la población que viven debajo de los umbrales de pobreza y miseria en las cifras oficiales se debe casi completamente a incrementos en los ingresos imputados a la población así como a reducciones en el costo de las canastas de consumo. Manteniendo una metodología similar a la que se venia utilizando hasta el año 2000 se obtienen los resultados que se muestran entre paréntesis para los años 2002 y 2005. Ver CID (2006: 34 -52)

Cárdenas “La pobreza no genera violencia, la pobreza es en si misma violencia, violencia social” (Cárdenas 2003). Sin embargo la explicación a dicho fenómeno solo puede quedar medianamente completa analizando los efectos del neoliberalismo sobre el campo colombiano, escenario central del conflicto armado en el país.

### **El Campo Colombiano y el Sistema de Guerra**

Un análisis detallado de la evolución económica durante el periodo de estudios demuestra que uno de los sectores mas golpeados por la dinámica señalada fue el sector agrícola. Cifras oficiales muestran que entre 1990 y 1995, el área cultivada se redujo en cerca de 600 mil hectáreas, se perdieron cerca de 200 mil empleos en el campo, mientras que las importaciones de alimentos se dispararon y superaron las 6 millones de toneladas anuales (Sarmiento 1998). La concentración de la propiedad agraria creció de forma significativa, ya que los grandes terratenientes<sup>9</sup> incrementaron sus propiedades de 35,7% de las tierras del país en 1988 al 45% en 1997, para luego llegar al 53,5% en el 2005. Al mismo tiempo la pobreza se agudizo pasando de afectar al 68,4% de la población rural en 1991 a un 79,6% en 1999, para luego descender según cifras oficiales a un 68,2% para el año 2004. Utilizando las cifras del estudio del CID, dicha cifra se incrementa a un absurdo 90,4% (CID 2006).

La agudización de la critica situación histórica del sector agrícola a consecuencia de la aplicación de las reformas económicas neoliberales y del rápido crecimiento del negocio del narcotráfico suministraron los medios básicos para la desestabilización del sistema de guerra en Colombia, ya que si bien la violencia en el país adquirió con el paso del tiempo un carácter societal, el conflicto armado ha estado siempre asociado a la dinámica del campo colombiano.

De esta forma el incremento de la miseria y el desempleo el campo dejaron en muchos casos como únicas opciones a los campesinos el dedicarse al cultivo de estupefacientes o enrolarse en alguno de los diferentes actores involucrados en el conflicto. Como muestra de ello en los cuadros 4 y 5 se presentan los datos del vertiginoso crecimiento de los cultivos de coca a lo largo de los últimos 15 años, así como del número de combatientes involucrados en el conflicto, respectivamente.

---

<sup>9</sup> Propietarios con 200 o mas hectáreas de tierra.



**Cuadro 4**  
**Área y Producción de Coca en Colombia y la Región Andina**

<b>Área (Hectáreas)</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>
Área Andina	211.700	220.300	158.000
Colombia	40.000	163.300	80.000
%	18,9	74,1	50,6
<b>Producción (Toneladas)</b>			
Área Andina	774	879	687
Colombia	92	695	390
%	11,9	79,1	56,8

Fuente: Otero (2007:306).

En el caso de los cultivos de Coca se puede ver en el cuadro 4 como el área cultivada de coca se multiplico por 4 y la producción por toneladas se multiplico por 7 entre 1990 y el año 2000. Si bien a consecuencia de las políticas de erradicación y lucha contra el narcotráfico, las cantidades totales tanto de hectáreas cultivadas como de producción totales redujeron para el año 2004, es significativo observar como la participación de Colombia dentro del área andina en tales rubros para el mismo representa poco mas del 50%, es decir que comparada con el años 90 su participación en la región se incremento 2,6 veces en el caso del área cultivada y 4,7 veces en el caso de la producción de toneladas de coca.

**Cuadro 5**  
**Tamaño de los Actores Armados Involucrados en el Conflicto**

<b>Años</b>	<b>Fuerzas Militares*</b>	<b>Policía</b>	<b>Farc**</b>	<b>ELN***</b>	<b>Grupos Autodefensa</b>
1965	37.000	33.189	436	30	-
1970	48.500	43.195	990	60	-
1975	-	54.958	917	-	-
1980	65.000	53.718	1.190	-	-
1985	66.000	63.337	3.960	600	93
1989	91.000	73.176	7.500	1.275	1.500
1992	100.000	86.853	8.095	1.650	850
1995	-	90.504	13.500	3.000	2.800
1998	177.300	103.958	20.000	4.500	4.500
2001	181.414	97.160	16.980	4.065	8.150
2004	219.319	115.595	16.500	4.500	-

Fuente: Otero (2007:51,54,79,90) \*Cifras para FF.MM 1970=1967; 1980=1981; 1992=1990; 2002=2001. \*\* Cifras para Farc 1998=2000. \*\*\*Cifras para ELN 1998=2000

Si nos concentramos ahora en el crecimiento del pie de fuerza de los diferentes actores involucrados en el conflicto, como se muestra en el Cuadro 5, queda claro como a partir de mediados de los años 80 empieza a crecer rápidamente el número de combatientes involucrados. Así las fuerzas oficiales, esto es las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional,

incrementan su pie de fuerza en un 114% y 57% respectivamente, entre los años 1989 y 2004. En el caso de las guerrillas de las FARC y el ELN, los incrementos fueron del orden del 120% y del 252%. Finalmente los grupos de autodefensa o paramilitares tuvieron el crecimiento mas rápido durante el citado periodo, al crecer un 443%<sup>10</sup>.

Por otro lado las crecientes rentas generadas por el narcotráfico fueron causa y consecuencia de la intensificación de la lucha y control territorial de zonas productoras por parte tanto de guerrillas como de los nacientes grupos paramilitares con el objetivo de fortalecerse financiera y por ende militarmente<sup>11</sup>.

En el cuadro 6 se muestran cifras relacionadas con la intensificación del conflicto en el país, las cuales son realmente dantescas. En los últimos 20 años, 28 mil personas han muerto en acciones bélicas, 20 mil personas han muerto producto de masacres cometidas por los diferentes grupos involucrados en el conflicto, 3 millones de personas han sido víctimas del desplazamiento forzado interno y en total 505 mil personas han muerto de forma violenta. Es importante resaltar que gran parte de las víctimas en los diferentes indicadores se registraron en el periodo comprendido entre 1991 y 2004: el 83% de los muertos en acciones bélicas, el 81% de los muertos en masacres, el 87% de los desplazados y el 70% de los homicidios, lo que representa la muestra mas clara de la agudización de la violencia durante el periodo de estudio.

**Cuadro 6**  
**Indicadores Violencia y Conflicto Armado, Colombia 1982 – 2004**

Año	Acciones	Muertos en	Víctimas		
	Bélicas	Acciones Bélicas	Masacres	Desplazados	Homicidios
1982	-	69	190	-	10.665
1985	-	386	550	27.000	12.922
1988	-	1.083	820	105.000	21.604
1991	523	1.364	940	110.000	28.280
1992	1.234	1.638	910	64.000	28.225
1993	1.104	1.150	1.000	45.000	28.048
1994	596	1.083	655	78.000	26.676
1995	513	894	660	89.510	25.318
1996	703	731	919	181.000	26.510
1997	754	1.271	1.128	257.000	24.306
1998	855	1.495	1.359	308.000	23.096

<sup>10</sup> De hecho según las cifras oficiales reveladas a consecuencia del proceso de “Justicia y Paz” de mal llamada desmovilización de los grupos paramilitares, las cifras de combatientes desmovilizados se han inflado pasando en una primera instancia de 15000 personas, a cerca de 30000 que efectivamente están recibiendo los beneficios y garantías de dicho proceso.

<sup>11</sup> Aunque se han realizado diferentes estimaciones respecto a las cantidades de dinero que ingresan anualmente al país por concepto de narcotráfico, es difícil precisar montos exactos. Sin embargo el promedio de divisas que ingreso anualmente al país resultado del tráfico de drogas durante el periodo de estudios, estaría en el rango de los 2000 a 3000 millones de dólares anuales. Ver Otero (2007). Otro elemento a destacar es el hecho que a pesar que Colombia ocupa un lugar central en el trafico de drogas a nivel mundial, el grueso de los beneficios de dicho negocio, que mueve alrededor de 70 mil millones de dólares anuales, permanece en los países consumidores y específicamente en el sistema financiero de los Estados Unidos. Ver Munevar (2006)

1999	762	1.510	1.628	288.127	24.358
2000	1.186	1.751	2.599	317.375	26.540
2001	1.347	3.318	3.043	342.553	20.067
2002	1.622	4.251	2.447	412.553	27.829
2003	1.182	1.939	1.440	207.607	22.172
2004	895	1.352	462	287.581	18.888
Total					
1980 - 2004	13.276	28.414	23.543	3.411.306	505917

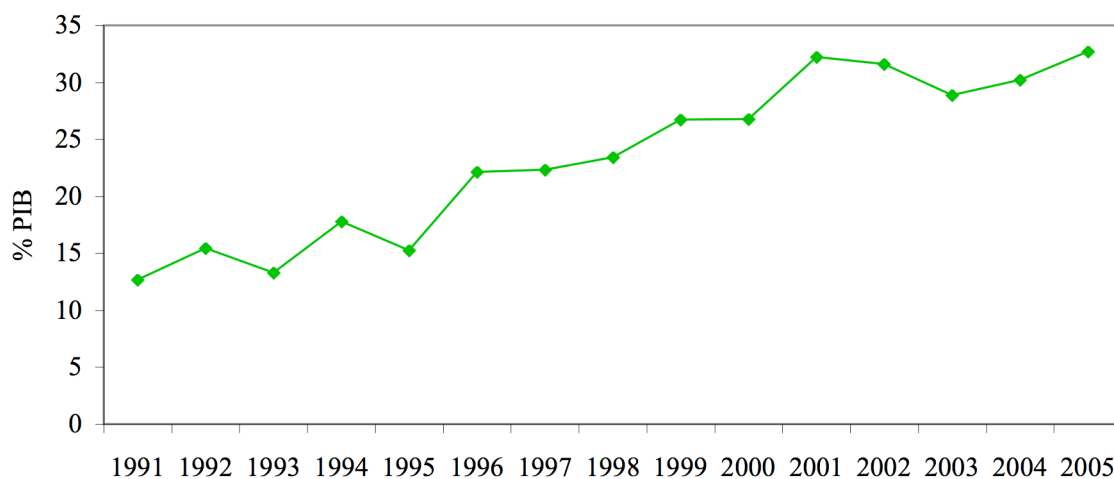
Fuente: Otero (2007:130, 152, 180, 205, 220)

Como veremos en la siguiente sección, la respuesta del Estado ante la crisis del sistema y la vorágine de violencia que consume al país no fue otra sino la de incrementar radicalmente el gasto publico destinado financiar el aparato de represión estatal con el objetivo de contener el creciente malestar social y mantener el status quo vigente.

## 2. Los Costos de la Guerra

A consecuencia de las reformas económicas y políticas implementadas en el país, se crearon las condiciones para el significativo aumento del gasto público a lo largo de los años 90s. En el grafico 2 se muestra como entre 1991 y el 2005 los gastos del gobierno central crecen rápidamente como porcentaje del PIB al pasar de un 12,6% en 1991 a un 32,7% en el 2005.

**Grafico 2**  
**Presupuesto General de la Nación como Porcentaje del PIB, 1991-2005**



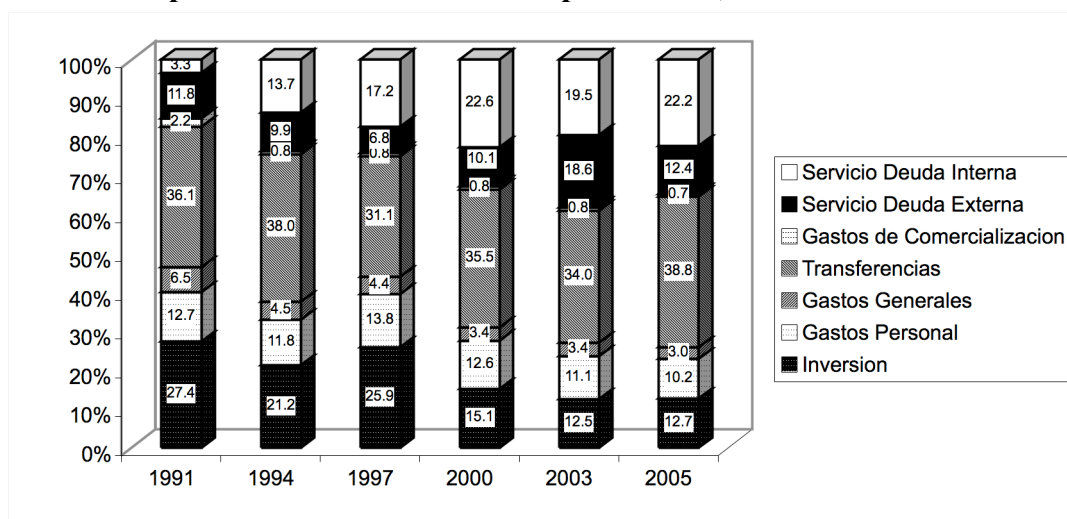
Fuente: Elaborado por el Autor con base en datos de la Contraloría General de la Republica (GGR)

Por un lado el pequeño tamaño lado del Estado colombiano para un país de sus dimensiones así como el proceso de descentralización de la gestión y del gasto publico

puesto en marcha con la Constitución de 1991 que buscaba romper la dinámica centralista que ha imperado históricamente en el país fueron las razones más importantes para el crecimiento del gasto. Por el otro, el proceso de liberalización financiera y el creciente flujo de capitales, tanto legales como ilegales, que ingresaron al país permitieron el financiamiento del déficit fiscal causado por el citado incremento del gasto público a través de la emisión de deuda por parte del Estado colombiano<sup>12</sup>.

Pero como se puede ver en el Grafico 3, durante el periodo en el cual se incremento el gasto del gobierno central se dio un importante cambio en la composición del mismo. Mientras que la participación de la inversión, los gastos generales y en personal redujeron su participación dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN) en un 14.7, 3.5 y 2.5% respectivamente entre 1991 y el 2005, el servicio de la deuda publica tanto interna como externa paso de absorber un 15,1% del presupuesto en 1991 a un 34,6% en el 2005, tema sobre el cual volveremos mas adelante.

**Grafico 3**  
**Presupuesto General de la Nación por Rubros, Años Seleccionados**



Fuente: Elaborado por el Autor con base en datos de la Contraloría General de la Republica (GGR)

La reducción en la participación dentro del PGN de las erogaciones en inversión, y gastos generales y personales se dio como resultado de la aplicación de los acuerdos stand by y programas de ajuste pactados con el FMI en el marco de la crisis económica de 1999 (Banco de la Republica 1999).

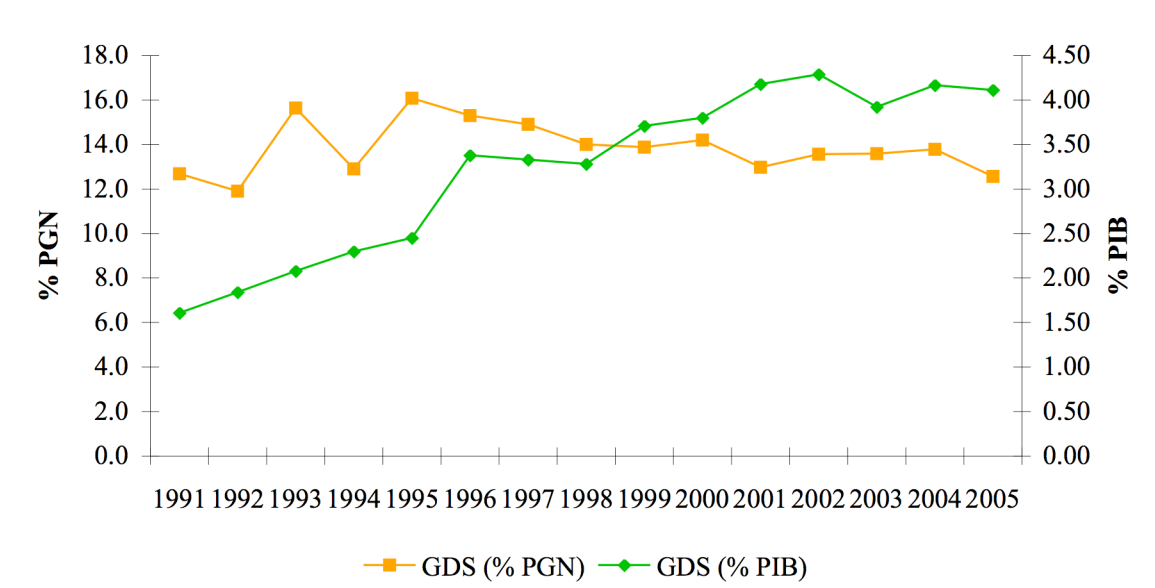
<sup>12</sup> Con la reforma financiera de principios de los noventa el Estado colombiano perdió la capacidad de financiar el gasto público a través del uso soberano de la política monetaria, como venia sucediendo hasta ese momento. Así el Estado en esta nueva etapa se vio forzado a captar crédito en los mercados financieros teniendo que asumir condiciones financieras desfavorables que eventualmente llevaron a crear un efecto “bola de nieve” sobre la deuda publica colombiana que continua hasta hoy en día. Ver UNEB (2005).

Sin embargo la dinámica de recortes de gastos públicos impuesta por el FMI, y aceptada sumisamente por los gobiernos Pastrana y Uribe, con el objetivo de liberar recursos para el pago de la deuda dejó un rubro de gasto que quedó intacto en dichos acuerdos: el gasto militar.

#### El Gasto Público en Defensa y Seguridad

Al analizar la evolución del gasto público en defensa y seguridad (GDS) a lo largo del periodo de estudio, resalta el constante incremento de dicho gasto como proporción del PIB al pasar de un 1,5% del mismo en 1991 a poco más del 4% en el 2005. Lo interesante en este sentido es que el incremento demuestra un alto grado de consistencia y continuidad en las políticas de defensa y seguridad en el país ya que se dio en el marco de 4 periodos presidenciales, todos ellos con políticas de seguridad aparentemente diferentes.

**Grafico 4**  
**Gasto en Defensa y Seguridad como % del PIB y del PGN**



Fuente: Elaborado por el Autor con base en datos de la Contraloría General de la República (GGR)

Así, la administración Gaviria (1990 – 1994) implantó su política de seguridad bajo el programa de “Estrategia Nacional contra la Violencia”. Dicha política tuvo como objetivo central la recuperación del monopolio de la fuerza a manos de las instituciones armadas estatales, así como la ampliación del cubrimiento del Estado a zonas marginadas del país. Como parte integral de la estrategia, la administración Gaviria impulsó la reforma de la estructura de las relaciones cívico-militares en el país, al instituir como Ley el nombramiento de civiles en el cargo de Ministro de Defensa. La reforma en cuestión no fue instituida sin un alto grado de reticencia por parte de la cúpula mayor de las Fuerzas

Armadas, reticencia que solo pudo ser aplacada con incrementos significativos de los salarios del Cuerpo de Oficiales. Los efectos de esta política de aplacamiento del estamento militar se ven claramente reflejados en la estructura de los GDS, donde los gastos de personal se triplican durante el periodo 1991-1994 (Ver Anexo 2).

Paralelo a este proceso de transformación institucional, se produjo una intensificación del conflicto a consecuencia de la ruptura de los diálogos de paz con el grupo guerrillero de las FARC en 1992. A consecuencia de dicho incidente el gobierno procedió a una declaración de “Guerra Integral” en contra de dicho grupo insurgente.

Esta estrategia fue abandonada bajo el gobierno de Ernesto Samper (1994 – 1998). El énfasis en la política de seguridad de la nueva administración consistió en el fortalecimiento del sistema judicial del país, así como también en la modernización de la Policía Nacional, con el objetivo de hacer valer el imperio de la ley en todo el territorio nacional. Esta nueva estrategia se tradujo en un incremento de la inversión dentro de los GDS, la cual se incremento en un 6% durante este periodo presidencial (Anexo 2).

Si bien durante la presidencia de Ernesto Samper la participación de los GDS dentro del presupuesto nacional se redujo en un 3%, la fuerte expansión del gasto fiscal en cerca de 7 puntos del PIB se tradujo en un incremento en términos absolutos de los GDS de 2.6 billones de pesos, o 1200 millones de dólares. Sin embargo la grave crisis política sufrida por el gobierno a consecuencia de sus vínculos con el narcotráfico, judicializado a través del llamado “Proceso 8000”, anulo el margen de maniobra de la administración en virtualmente cualquier aspecto significativo de la vida nacional<sup>13</sup>.

Es así que durante este periodo se produce un inusitado recrudecimiento del conflicto armado en el país. Los efectos desastrosos del proceso de apertura económica sobre el sector agrícola sentaron las bases para el rápido crecimiento del pie de fuerza de los grupos guerrilleros en las zonas rurales deprimidas al sur del país. Este factor, aunado al incremento de recursos provenientes del control de vastas extensiones de territorio colombiano, permitió llevar a los grupos guerrilleros acciones ofensivas sin precedentes en la historia del país. Entre estas acciones resaltan la toma de Mitu, la toma y destrucción de las base militar de Miraflores y la destrucción de una unidad completa de la Tercera Brigada Móvil del ejército (Ruiz 2001).

Las resonantes derrotas de las Fuerzas Armadas llevaron a la conclusión en varios círculos académicos y políticos, dentro y fuera del país, que una victoria militar de la guerrilla era inevitable a menos que fueran implementados cambios radicales en la estrategia política y militar del gobierno para lidiar con la guerrilla<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> De hecho El fuerte incremento en los GDS que se observa entre 1994 y 1995 fue la herramienta utilizada por el gobierno para acallar los constantes rumores de golpe militar durante lo mas profundo de la crisis política, en el segundo semestre de 1995.

<sup>14</sup> El mas revelador de dichos estudios fue realizado por la United States Defense Intelligency Agency (DIA) con carácter secreto y filtrado a la opinión publica por el Washington Post en Mayo de 1998. En dicho informe se señala el carácter inepto y burocrático del ejército colombiano, en el cual solo uno de cada 6 soldados se encuentra equipado y preparado para el combate, así como su inferioridad militar respecto a la

Es en este crítico escenario que Andrés Pastrana es elegido presidente en 1998. La propuesta central de su campaña electoral es la realización de un proceso de negociación de paz con las FARC. De esta forma la política de seguridad del gobierno Pastrana estuvo compuesta por dos elementos aparentemente contradictorios. Por un lado inicio oficialmente negociaciones de paz con el grupo guerrillero de las FARC en enero de 1999, en medio de una zona desmilitarizada de 110 mil km<sup>2</sup>. Por el otro se embarco en un proceso de reorganización y modernización de las Fuerzas Armadas con el objetivo de revertir la serie de reveses militares sufridos a manos de la guerrilla durante los años.

Al mismo tiempo que se llevaban a cabo las primeras rondas de negociación, la economía se vio sumida en la peor crisis de su historia. La súbita pérdida de confianza de los inversores internacionales en los llamados mercados emergentes tras la crisis del sudeste asiático golpeo de forma desastrosa al país. El súbito incremento del riesgo país elevo el costo de endeudamiento y volvió insostenible el déficit de cuenta corriente de cerca de 4% del PIB. El deterioro de los principales indicadores macroeconómicos del país llevo a una salida masiva de capitales del país, lo que a su vez provoco el desplome del tipo de cambio y el colapso del sistema financiero. En 1999 el PIB del país cayo un 7% y la tasa de desempleo supero el 20%.

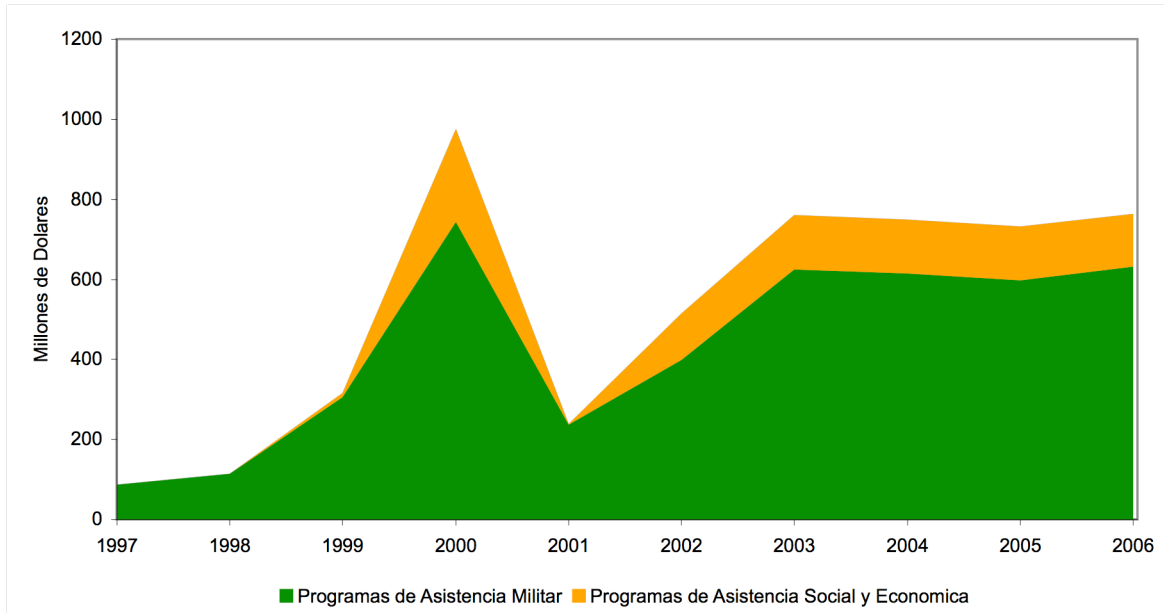
Es así que durante este periodo se producen dos hechos representativos de la evolución de la lucha entre grupos sociales antagónicos en el país. El primero de ellos es el incremento significativo de la ayuda militar norteamericana bajo el llamado Plan Colombia. Dicho programa fue la respuesta conjunta del establishment colombiano y norteamericano ante la posibilidad del colapso de las Fuerzas Armadas, y por ende del sistema económico y político imperante en el país, a manos de la guerrilla colombiana<sup>15</sup>. Lo que oficialmente fue expuesto como un programa integral para la lucha contra las drogas, ha sido en realidad desde sus inicios, un proyecto de completa transformación estratégica y operativa de las Fuerzas Armadas cuyo objetivo central es la lucha contrainsurgente, y específicamente las FARC (Caycedo 2002:616-621).

---

guerrilla. Según el informe la victoria de la guerrilla era inevitable en un plazo no superior a 5 años (Ruiz 2001:21).

<sup>15</sup>Aunque inicialmente el programa fue mostrado como una solicitud de ayuda del gobierno colombiano a los Estados Unidos para financiar proyectos de desarrollo económico y social, el mismo sufrió drásticas modificaciones una vez comenzó a ser analizado y debatido por los Departamentos de Estado y de Defensa de los Estados Unidos. Así, el Plan Colombia paso de hacer énfasis en temas de desarrollo y social, a ser un programa de carácter eminentemente militar (Vaicius 2000:2).

**Grafico 5**  
**Asistencia Económica de los Estados Unidos a Colombia por Rubros 1997 - 2006**



Fuente: Elaborado por el Autor con base en datos del Center for International Policy (CIP)

El carácter eminentemente militar del Plan Colombia se ve reflejado en el Grafico 5. Durante el periodo comprendido entre 1998 y el 2006, el 85.6% de la asistencia económica suministrada por los Estados Unidos a Colombia ha sido destinada a programas de asistencia militar. Entre los años 1998 y 2001, 68.8% de dicha asistencia militar fue provista bajo el marco del programa de Control Internacional de Narcóticos (INC por sus siglas en inglés). A partir de dicho año y como consecuencia de la ampliación a nivel regional de las políticas de erradicación de cultivos de drogas, el grueso de la asistencia militar suministrada entre el 2002 y el 2006, esto es el 60.5%, estuvo cubierta bajo la Iniciativa Regional Andina<sup>16</sup> (CIP 2007).

En contraste directo con la abundancia de recursos dirigidos al componente militar del Plan Colombia, se encuentran los recursos destinados a programas de asistencia social y económica, que en total han representado menos del 15% del total de fondos suministrados por los Estados Unidos. De dichos fondos, un 7% ha sido destinado al fortalecimiento del aparato judicial y el resto ha sido reservado para ayuda a desplazados y desarrollo

<sup>16</sup> Surgida como resultado de los efectos de la regionalización del conflicto armado colombiano y específicamente de la implementación del Plan Colombia, la Iniciativa fue gestada en la Cumbre Hemisférica de Québec en el 2001 entre los presidentes de Colombia, Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, Venezuela y Estados Unidos, junto al canciller del Perú. Puesta a consideración del Congreso norteamericano el 11 de Julio de 2001, la Iniciativa fue diseñada para actuar en 3 áreas: democracia, desarrollo y drogas. Sin embargo, como en el caso del Plan Colombia, el programa se enfocó fundamentalmente en el componente militar (Pinto 2002:329-332)



alternativo (CIP 2007b). Tal estructura deja claro que los esfuerzos dedicados a desarrollo social y económico tan solo han servido como una herramienta de propaganda para legitimar el componente militar del Plan.

El segundo elemento representativo de la evolución de la lucha social y política fue la intervención del FMI en la economía del país a través del acuerdo de Stand by firmado por el gobierno colombiano durante lo más profundo de la crisis económica en 1999 (Banco de la República 1999b). Varios elementos resaltan de los acuerdos alcanzados con el FMI durante este periodo, relacionados por un lado con el financiamiento del esfuerzo bélico del Estado colombiano y por el otro con la profundización del modelo neoliberal en el país a través de la implementación de una segunda generación de reformas económicas, complementarias a las ya establecidas a principios de la década.

En el primer caso, el directorio del FMI decidió apoyar abiertamente el Plan Colombia al incorporar en los memorandos técnicos de entendimiento los recursos recibidos por el GNC a través del Plan. En el acuerdo de 1999, las metas para el ajuste fiscal, así como de los montos de endeudamiento, fueron ajustadas hacia arriba de acuerdo al monto de los recursos externos para el periodo comprendido entre 1999 y el 2002 (Banco de la República 1999).

Dicho acuerdo representa un elemento clave a la hora de entender el comportamiento del gasto militar durante la administración Pastrana. Aun a pesar de la grave crisis económica, el gobierno se mostró renuente a reducir de forma significativa los GDS con el objetivo de liberar recursos para mitigar los graves efectos sociales de dicha crisis. De hecho, los recursos recibidos a través del Plan Colombia, incluidos dentro de las metas de ajuste fiscal del FMI, permitieron al GNC mantener el esfuerzo militar durante lo más profundo de la crisis. Así, como se puede ver en el gráfico 4 la participación de los GDS en el presupuesto nacional solo sufre una pequeña reducción de menos del 1%. De hecho, tras el colapso de la economía y el consecuente incremento de la participación del gasto público en el PIB, el esfuerzo militar se incrementó en cerca de un 1% del PIB durante el periodo 1998-2002.

En el segundo caso, los acuerdos con el FMI determinaron el rumbo de la política económica del país durante el citado periodo. La agenda de reforma neoliberal tuvo como objetivo principal la estabilización macroeconómica a través de políticas de austeridad fiscal e incrementos de impuestos a través del IVA. Los esfuerzos para alcanzar las metas de ajuste fiscal se concentraron en 2 áreas. La primera fue una reducción significativa en la inversión pública con el objetivo de crear espacio para el pago de la deuda, como se puede observar en el gráfico 3. La segunda fue la reforma al régimen de transferencias del GNC. Dicha reforma se tradujo directamente en un “recorte de recursos para la educación y la salud de la mayoría de la población colombiana” (Estrada 2001:56).

Sin embargo, las reformas tuvieron un alcance mucho más amplio incluyendo cambios en la estructura de la política monetaria, con la adopción del mecanismo de Inflación Objetivo, reforma del sector financiero, aceleración del proceso de privatización de empresas y bancos públicos, eliminación de controles en la cuenta capital, así como

cambios significativos al sistema de pensiones y al Instituto del Seguro Social (Banco de la Republica 2001).

Así, al analizar de forma conjunta el Plan Colombia y los acuerdos con el FMI, es claro que su implementación simultánea tuvo como objetivo reprimir cualquier intento de resistencia popular al modelo económico neoliberal imperante en el país, al tiempo que se implementaban las características más regresivas del mismo.

Dicho proceso ha sido profundizado durante la presidencia de Álvaro Uribe, quien capitalizando el desencanto de la opinión pública tras el fin de las negociaciones de paz en febrero del 2002, fue elegido ese mismo año utilizando como estandarte una estrategia de guerra total contra la insurgencia conocida bajo el nombre de Seguridad Democrática.

Así, la Seguridad Democrática representa el intento más claro de las élites del país por encontrar una salida eminentemente militar al conflicto civil colombiano. Como tal, esta doctrina descansa sobre las premisas de la negación de la existencia de un conflicto civil en el país y en adjudicar los problemas económicos y sociales del país a la situación de inseguridad generada por el terrorismo y el narcotráfico (Presidencia de la Republica 2003). En esta línea de discurso enmarcada en la Guerra Global contra el Terror de los Estados Unidos tras los ataques del 11 de septiembre, cierra cualquier posibilidad de diálogo o discusión con grupos narcoterroristas cuyo principal objetivo es el establecimiento de *Rogue States* y por ende de desestabilización del orden internacional imperante. La salida a los problemas económicos y sociales del país pasaría entonces por la imposición Estado de Derecho y por ende del imperio de la ley en todo el territorio nacional a través de la derrota de los grupos de narcoterroristas. Es en este escenario que “resuelto el problema de la seguridad, la economía entraría en una especie de círculo virtuoso de mayor inversión, empleo y crecimiento” (Estrada 2002:46).

El carácter puramente autoritario de la Seguridad Democrática se ve reflejado en el énfasis puesto en el fortalecimiento por un lado, del aparato de defensa y seguridad del Estado, a través de la profundización del proceso de modernización e integración de los diferentes elementos de las fuerzas armadas iniciado en la administración Pastrana, y por el otro del aparato judicial del Estado (Presidencia de la Republica 2003: 37-42).

En términos prácticos la Seguridad Democrática se ha traducido en una estabilización del gasto en defensa y seguridad en los niveles establecidos al final de la administración Pastrana, representando como promedio un 12.4% del presupuesto del GNC y un 4% del PIB durante el periodo comprendido entre el 2002 y el 2005. Así, es posible decir que desde el punto de vista de recursos económicos dicha política no representó una ruptura con la tendencia establecida en la administración Pastrana, como comúnmente es representada<sup>17</sup>. Los elementos de “innovación” de dicha política vienen dados entonces por

---

<sup>17</sup> En la presente investigación para la medición de los GDS *ejecutados* a lo largo del periodo se utilizó la información disponible por parte de la Contraloría General de la Republica, órgano designado por la Constitución para el control y verificación del gasto público en el país. A partir del año 2006 solo se encuentran cifras de GDS *presupuestado*, que por su naturaleza no son directamente compatibles con las series anteriores. Utilizando dichas cifras para el periodo 2006 – 2008 se observa un quiebre en la tendencia

el recorte significativo de las libertades civiles así como la integración de la población civil al conflicto armado a través de la creación de redes de inteligencia, basados en informantes y cooperantes pertenecientes a las comunidades locales (Presidencia de la Republica 2003: 60-62).

Sin embargo, la señalada estabilización en términos relativos del GDS ha significado que, en términos absolutos, se presentó un incremento en el gasto militar entre el 2002 y el 2005 de 2.9 billones de pesos o alrededor de 1500 millones de dólares anuales. Una parte importante de los recursos que permitieron financiar dicho incremento fueron recaudados a través de la declaración de Estado de Conmoción Interior en el 2002 y con ello de la implementación del Impuesto para preservar la Seguridad Democrática (CGR 2004). Dicho impuesto, de carácter extraordinario y que solo afectaba al patrimonio bruto superior a 169 millones de pesos, permitió el recaudo de 2.48 billones de pesos en menos de 2 años, esto es un 19% más de lo inicialmente esperado. (CGR 2004). En este sentido el impuesto a la Seguridad Democrática representó tal vez la muestra más clara de apoyo de los grandes grupos económicos del país a la salida militar del conflicto.

De esta forma la construcción del aparato militar y represivo a lo largo de los últimos años ha tenido un efecto significativo en la composición y funciones del Estado colombiano. En el Anexo 2 se puede observar el claro efecto que ha tenido la expansión en términos absolutos del GDS, al incrementar la participación de dichos gastos dentro del PGN a lo largo del tiempo. La participación de los GDS pasó de un 14% del total de gastos de funcionamiento durante la administración Gaviria, a un 22% durante la administración Uribe. Este incremento tiene un carácter más dramático si se observa que para el año 2005, el 52,8% de los gastos de personal y el 74,0% de los gastos generales del GNC fueron destinados al GDS. Esto es un aumento en la participación con respecto a 1991, de un 19,8% en el caso de los gastos de personal y de un 51,3% en el caso de los Gastos Generales.

La contraparte de este sensible incremento de recursos destinados a los GDS se encuentra en la participación de empleados relacionados con el sector defensa dentro del GNC, así como con la evolución del gasto público en otras áreas. En el caso de los empleados públicos, se tiene que de “566.084 cargos públicos que se atienden con cargo al presupuesto central 459.687, el 81,2% estará ocupado por servidores públicos asignados a las labores de defensa, seguridad y policía” (Isaza 2007).

Respecto al gasto público en otras áreas, para el PGN del año 2005 el Estado colombiano destinó a GDS 3.15 veces la sumatoria de los recursos que fueron asignados a los sectores Agrícola, Ciencia y Tecnología, Cultura – Recreación y Deporte, Empleo, Gasto Social Rural, Industria y Comercio, Justicia, Medio Ambiente, Transporte y Vivienda. Solo las partidas de Educación, Salud y Administración del Estado superan los recursos destinados a la seguridad y defensa del país. En el caso de los recursos asignados a Educación y Salud, los cuales se hayan determinados en un 98% por las transferencias territoriales, su sumatoria representa 2.1 veces de los recursos destinados a GDS.

---

de los recursos destinados a GDS, los cuales se incrementan hasta alcanzar un 6.5% del PIB para el presupuesto del año 2008 (Isaza 2007).

Comparados con los recursos destinados a la Administración del Estado, los GDS representan una cifra cercana al 33% de tales gastos.

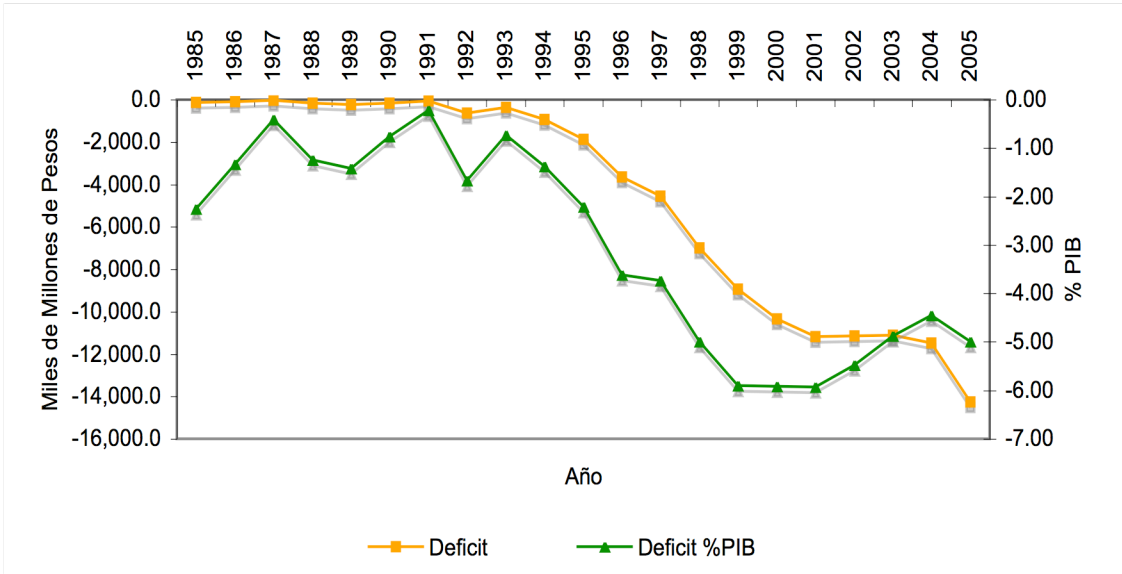
En este sentido es clave analizar la composición de los gastos de Administración del Estado a lo largo del periodo. Mientras en 1991 los gastos en funcionamiento, esto es gastos generales y de personal, e inversión representaron el 60.9% de los recursos destinados a la Administración del Estado, dicha proporción cayó a un 25% para el año 2005. El factor que ha desplazado a los rubros señalados es el servicio de la deuda externa e interna, el cual represento el 75% de los gastos de Administración del Estado y un 32.3% del PGN para el 2005.

Es este elemento el que permite poner de relieve la dinámica existente entre la economía política del conflicto, los GDS y la evolución del endeudamiento publico durante el periodo de estudio, el cual será analizado en la siguiente sección.

### 3. Una Guerra al Debe

El grafico 6 muestra la evolución del déficit fiscal del GNC a lo largo del periodo. La constante expansión del PGN es el factor que explica el constante incremento del déficit fiscal tanto en términos absolutos como con respecto al PIB, al pasar de menos de 0.4% del PIB en 1991 a 5.2% del PIB en el 2005. Este incremento ha tenido como contexto la transformación de las funciones del GNC, el cual como se mostró en la sección anterior, ha incrementado de forma significativa los recursos humanos y financieros destinados al aparato de seguridad estatal, al mismo tiempo que tras los acuerdos con el FMI se congelan las transferencias territoriales, fuente principal de recursos para el gasto social en el país

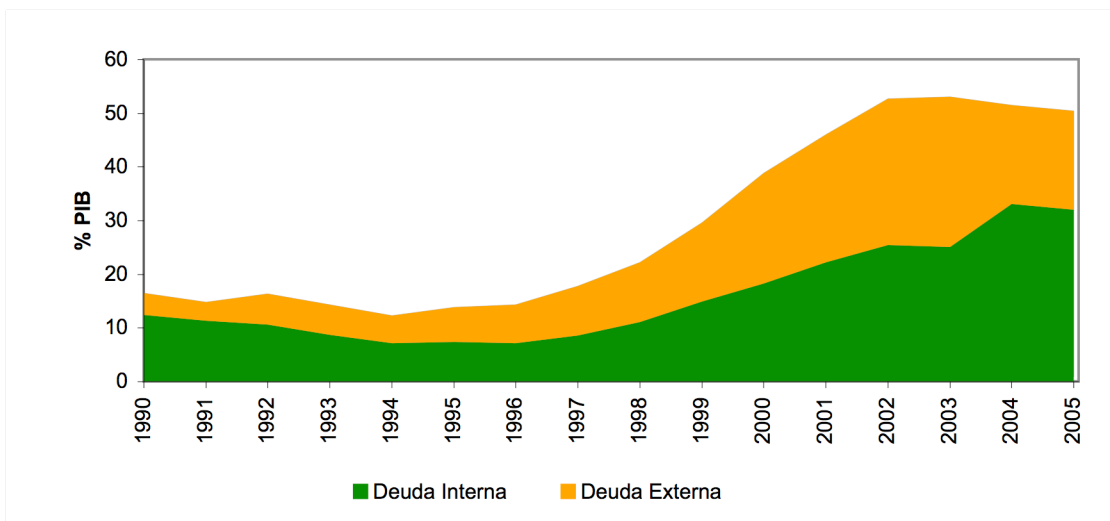
**Grafico 6**  
**Evolución del Déficit Fiscal del GNC**



Fuente: Elaborado por el Autor con base en datos de la Contraloría General de la Republica (GGR)

Por otra parte, el constante incremento de las necesidades de financiamiento del GNC, ha tenido como contrapartida el aumento dramático de la deuda pública del GNC, la cual ha actuado como causa y consecuencia del citado déficit. De esta forma mientras en 1991, el conjunto de la deuda interna y externa del GNC representaba el 16.4% del PIB, esta cifra paso a un 50.4% del PIB en el año 2005, como se puede observar en el Grafico 7 .

**Grafico 7**  
**Deuda del GNC como % del PIB, 1990 – 2005**



Fuente: Elaborado por el Autor con base en datos de la Contraloría General de la Republica (GGR).

Tres elementos permiten entender la explosión del endeudamiento publico desde principios de los noventa. El primero es la modificación en la legislación relacionada con el financiamiento del déficit fiscal. Así, hasta 1989 un déficit fiscal GNC era financiado en su casi totalidad por el Banco de la Republica. A partir del cambio en la legislación que independizo al Banco de la Republica del Gobierno Central, el mismo se vio obligado a recurrir tanto la emisión de bonos en el mercado de capital como al endeudamiento con entidades bancarias comerciales para el financiamiento del Déficit.

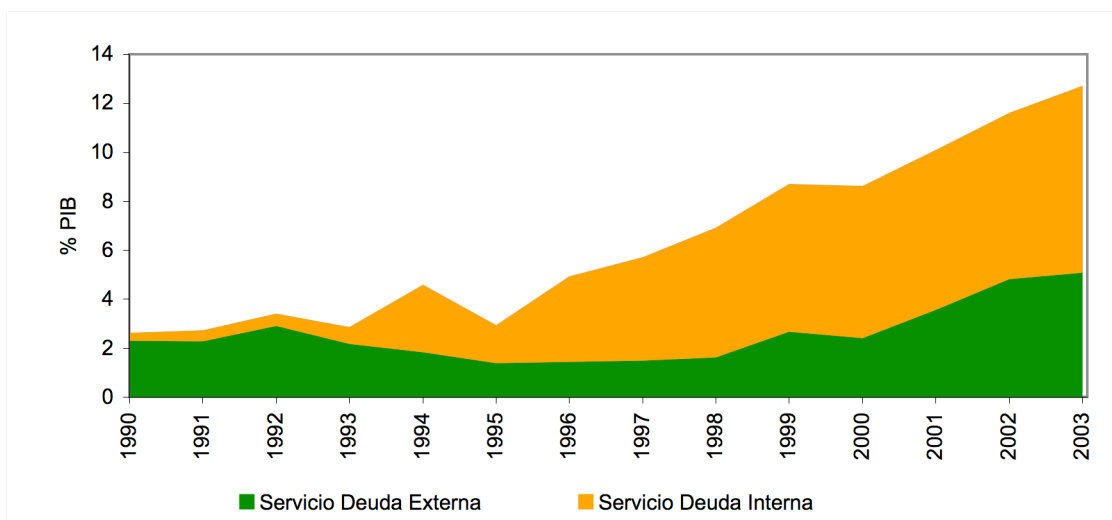
El segundo elemento, fue la transformación de la estructura de financiamiento del GNC, inducida por una parte por la liberalización del sistema financiera la cual creo un contexto de crédito laxo y por otro lado por las reformas fiscales introducidas a lo largo del periodo de estudio. De esta forma, mientras que en 1991 el PGN era financiado en un 83% con ingresos corrientes y un 17% de recursos de capital, esta relación disminuyo progresivamente hasta alcanzar un nivel de 50% para ambas fuentes de recursos en el año 2001. Dicha relación se recupero posteriormente y para el año 2005, el 71% del PGN se financio con recursos corrientes y el restante 29% con recursos de capital.

Paralela a esta transformación de la composición de los ingresos de la nación, también se produjo una transformación de la composición de los ingresos corrientes

directamente asociada con la mayor dependencia de los recursos de capital. Así, tras el proceso de liberalización comercial, los ingresos corrientes provenientes de actividad económica externa redujeron drásticamente su participación en el total de ingresos, al pasar de un 40% en 1987 a un 25% en 1991.

Es esta significativa reducción de ingresos, la que permite poner en marcha la transformación de la regresiva estructura fiscal que caracteriza al país, en la cual el IVA incremento su participación en los ingresos corrientes de un 19% en 1991 hasta alcanzar un máximo de 48.3% en 1998. Si a lo anterior se agrega que el 45% de los ingresos de impuesto sobre la renta, el cual constituyo como promedio el 40% de los ingresos corrientes durante el periodo, provienen de retenciones sobre el salario. En este sentido es posible decir que el grueso de la carga fiscal, y por ende del servicio de la deuda y el GDS en el país recae sobre la clase media trabajadora colombiana.

**Grafico 8**  
**Servicio de la Deuda del GNC como % del PIB, 1990 – 2003**

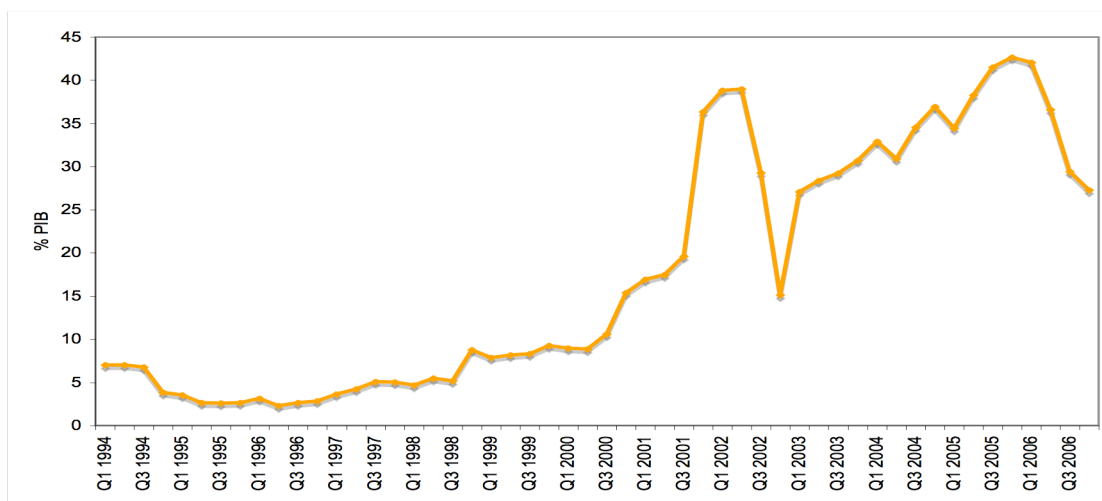


Fuente: Elaborado por el Autor con base en datos de la Contraloría General de la Republica (GGR)

Es precisamente el servicio de la deuda publica el tercer elemento que permite explicar la explosión del endeudamiento publico durante el periodo de estudio. Como se puede observar en el Grafico 8, la tendencia en el servicio de la deuda sigue un camino paralelo al incremento de la deuda publica, en lo que podría interpretarse como un esquema Ponzi de financiamiento. Durante el periodo de estudio el servicio de la deuda paso de un 2.8% del PIB en 1991 a un 12% en el 2005, al mismo tiempo que su participación en el PGN se incremento de un 15.1% en 1991 a un 34.6% en el 2005. Como se anoto anteriormente este incremento en la participación del servicio de la deuda dentro del PGN se dio a expensas, primero, de un significativo recorte de la inversión publica y segundo del congelamiento de las transferencias territoriales tras la crisis de 1999.

Finalmente, el gran beneficiario del masivo proceso de endeudamiento del GNC en Colombia que se observa en los Gráficos 7 y 8 ha sido el sector financiero del país. El principal indicio en este sentido es la evolución del saldo acreedor de instituciones bancarias sobre el GNC como se muestra en el Grafico 9. En el mismo se puede ver como a lo largo de los noventas el sector bancario del país ha incrementado de forma constante los saldos de deuda publica del GNC en su portafolio pasando de un 7% del PIB en 1994 a un máximo de un 40% del PIB en el año 2005.

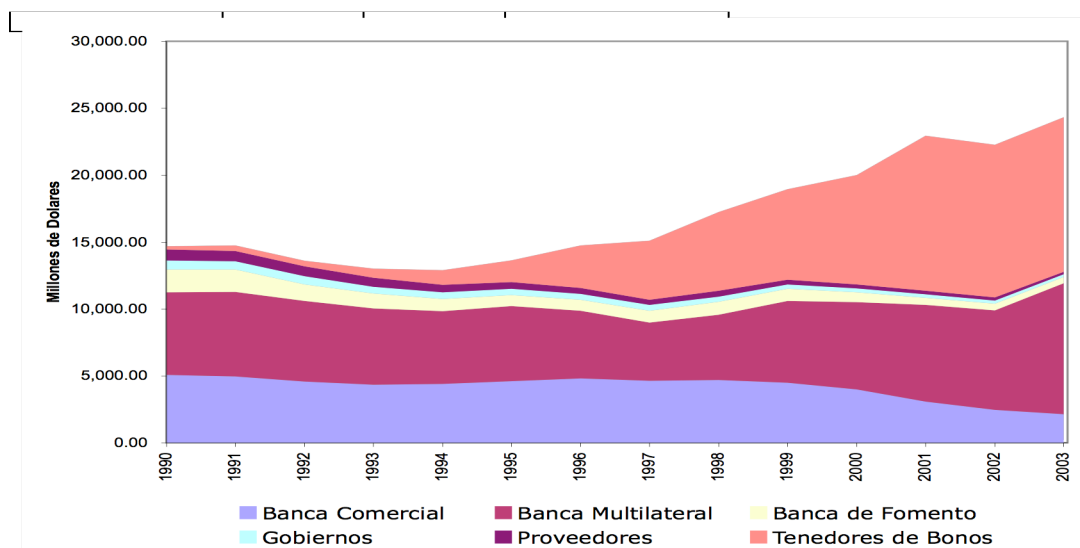
**Grafico 9**  
**Saldo Acreedor Instituciones Bancarias sobre GNC como % del PIB, 1994 - 2006**



Fuente: Elaborado por el Autor con base en datos del Internacional Financial Statistics - IMF

El otro aspecto de este fenómeno se puede observar en el Grafico 10, donde se muestra la composición por tipo de acreedor de la deuda externa del GNC. La evolución de dos tipos específicos de endeudamiento externo del GNC permiten explicar del conjunto de la deuda externa del GNC. El mas importante de ellos es el endeudamiento externo a través de bonos. Durante el periodo se produjo un incremento significativo de este tipo de deuda, la cual paso de 223 millones de dólares en 1990 a 11556 millones de dólares en el 2003.

**Grafico 10**  
**Deuda Publica Externa por Tipo de Acreedor, GNC 1990 – 2003**



Fuente: Elaborado por el Autor con base en datos de la Contraloría General de la Republica (GGR).

El segundo tipo es el endeudamiento con entidades multilaterales, el cual se duplico entre los años de 1998 y el 2003, pasando de 4876 millones de dólares a 9774 millones de dólares al final del periodo. Que dicho incremento en los compromisos con tales entidades haya tenido lugar al mismo tiempo que iniciaron las negociaciones del Plan Colombia es una muestra mas del apoyo tácito y complicidad de estas instituciones con las políticas económicas y de seguridad implementadas en el país durante el mismo periodo de tiempo.

### 3. Neoliberalismo, Deuda y Guerra

La implantación del modelo neoliberal en Colombia a partir de 1991, durante el gobierno de Cesar Gaviria llevo a una nueva escala la reproducción de los procesos de concentración de la riqueza y exclusión social en el país. Los evolución de los niveles de concentración del ingreso y la propiedad durante el llamado periodo neoliberal han llevado a los niveles de inequidad, y por ende de injusticia social, a niveles insostenibles. El deterioro de la situación económica, con sus consecuentes efectos sobre el empleo y el ingreso, asociado con la peor crisis económica de la historia, así como el incremento de la pobreza en el campo provocado por el proceso de liberalización comercial de principios de los noventas, han llevando al extremo las contradicciones existentes dentro de la sociedad colombiana.

El mas claro reflejo de tal situación es la espiral incontenible de violencia en la cual se ha visto sumido el país durante los últimos veinte años. La intensificación del conflicto armado asociada con los procesos de empobrecimiento y concentración del ingreso anteriormente señalados, han legitimado la violencia como medio privilegiado para la



solución de disputas en el seno de la sociedad colombiana. Esta dinámica se ha visto agudizada a su vez por el flagelo del narcotráfico, que ante el abandono histórico por parte del Estado colombiano de vastas extensiones de territorio nacional, se convirtió en causa y efecto del exacerbamiento de las luchas territoriales entre grupos al margen de la ley. La directa consecuencia de este fenómeno ha sido el desplazamiento interno de cerca de 4 millones de colombianos durante los últimos 20 años.

La respuesta del Estado colombiano ante el mencionado deterioro de la situación política, social y económica del país ha sido privilegiar la solución armada al conflicto por encima de una salida negociada, con el fin de mantener intacto el status quo vigente en la sociedad, lo que se ha traducido en un incremento significativo de los recursos destinados al aparato de represión estatal en desmedro del gasto social y productivo. Así, durante el periodo de estudio el GDS incremento su participación en el PIB, pasando de 1.5% en 1991 a 4.5% en el 2005. Al mismo tiempo se tiene que por un lado, los recursos destinados a inversión pública redujeron significativamente su participación en el presupuesto nacional, pasando de representar un 27.4% del PGN en 1991 a un 12.4% en el 2005; por el otro tras la crisis de 1999 y los acuerdos con el FMI, las transferencias territoriales, principal fuente de recursos para el financiamiento de educación y salud en el país, fueron congeladas en los niveles prevalecientes de 1999.

Tal estrategia ha sido financiada de forma creciente través de la emisión de deuda pública tanto externa como interna. En el caso de la deuda pública del GNC, la misma triplico su tamaño como porcentaje del PIB al pasar de un 16.4% en 1991 a un 50.4% en el 2005. Este incremento ha estado asociada con la implementación de un esquema Ponzi en las finanzas del Estado Colombiano, en la cual el incremento constante y significativo de la participación del servicio de la deuda pública del GNC dentro del PGN, la cual paso de 15.1% en 1991 a 36.6% en el 2005, obligo al Estado colombiano a asumir mas deuda pública con el objetivo de cumplir con el pago de obligaciones financieras pasadas. En su conjunto el comportamiento de las erogaciones del GNC a lo largo del periodo termino configurando un patrón en el cual el Estado colombiano destina cerca del 50% de sus recursos al pago del servicio de la deuda pública y gasto militar.

La consolidación de dicho esquema, que privilegia deuda y represión, ha contado con el apoyo directo de los Estados Unidos y organismos multilaterales, específicamente el FMI. De esta forma, los Estados Unidos han destinado a programas de ayuda militar dentro del marco del Plan Colombia, 4155 millones de dólares en el periodo comprendido entre 1999 y 2006. Mientras tanto el FMI respaldo activamente la estrategia al incluir dichos recursos en los requerimientos de financiamiento externo del país, dentro de los acuerdos Stand-By firmados por Colombia con dicha entidad en 1999. Así, la contraparte de dicho apoyo ha sido profundización, por parte de los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, del carácter neoliberal del modelo económico imperante en el país.

El gran beneficiario de esta dinámica de concentración de ingreso y riqueza, desregulación de la actividad económica e incrementos en el gasto militar y endeudamiento publico ha sido el sector financiero. Dentro de los acreedores del Estado colombiano destaca en primer lugar el sector bancario nacional el cual incremento de forma sustancial sus acreencias sobre GNC, en un 20% como porcentaje del PIB durante el

periodo de estudio. En segundo lugar se encuentran los tenedores internacionales de bonos, quienes incrementaron sus acreencias en cerca de 10000 millones de dólares entre 1990 y 2003.

Así es posible decir, que en el marco del modelo económico vigente en el país, la deuda pública se ha convertido en un elemento central en la reproducción del mismo al permitir el financiamiento de las políticas de seguridad del Estado, favorecer la acumulación del capital financiero privado y facilitar la adopción de políticas económicas que apuntalan el modelo neoliberal en Colombia a partir de 1991 hasta la actualidad.

La pregunta final que es necesario hacer entonces esta relacionada con la sostenibilidad del sistema de guerra en el futuro cercano. Como se ha hecho hincapié, el actual modelo esta basado sobre las premisas, primero de la capacidad del Estado colombiano de atraer recursos del sector privado para el financiamiento del gasto militar y segundo de la prolongación del apoyo financiero y militar recibidos de los Estados Unidos.

En estos términos la continuidad de la actual estrategia de seguridad del Estado Colombiano, la llamada Seguridad Democrática, enfrenta serios problemas. El elemento mas problemático en este sentido es la sostenibilidad del crecimiento económico registrado en el país durante los últimos años, que a su vez condiciona los recursos que pueden ser destinados para el GDS. Así, el gobierno se encuentra en capacidad de mantener su actual estrategia a través de esquemas ordinarios de endeudamiento publico interno o externo, o extraordinarios tales como el impuesto a la seguridad democrática, en el contexto de una continuada expansión del PIB a una tasa promedio de 5.4%. Esta crecimiento se ha sustentado en factores externos, fundamentalmente el incremento en los precios de las materias primas exportadas por el país y a nivel interno por una expansión inusitada del crédito hipotecario y de consumo, ambos elementos puestos en entredicho con la reciente evolución de los acontecimientos a nivel internacional.

En el caso de la situación externa, la alta dependencia de las exportaciones colombianas a los Estados Unidos, con un 42% del total dirigiéndose hacia este país, pone a Colombia en una posición extremadamente vulnerable a un deterioro en la situación económica norteamericana (Goldstein 2005). Esta vulnerabilidad se ve exacerbada por la concentración de las exportaciones colombianas en bienes no manufacturados, tales como el petróleo y el carbón, los cuales representan un 62% del total exportado (Goldstein 2005). De esta forma los ingresos por exportaciones del país vienen dados en gran parte por variaciones en los precios internacionales de dichos productos.

A nivel interno, la expansión del crédito interno de consumo e hipotecario a tasas superiores al 40% durante los últimos años, esta recreando una situación similar a la que llevo al país a la crisis de 1999. Así, la valorización de la propiedad raíz y de la bolsa de valores, fomenta la entrada de capital especulativo a través del sector financiero, con el objetivo de invertir en dichos sectores. La sostenibilidad de esta dinámica depende por un lado de constantes incrementos en los precios de los activos en cuestión y por el otro de la constante entrada de recursos del exterior. Ambas han sido puestas entredicho debido a la inestabilidad en los mercados financieros internacionales tras la debacle de los créditos subprime en los Estados Unidos.

En este sentido, una crisis económica similar a la de 1999, a consecuencia de una disminución significativa de los ingresos por exportaciones y remesas al mismo tiempo que se incrementan los costos de financiamiento nacionales e internacionales, limitaría seriamente la capacidad del gobierno nacional para mantener los niveles actuales de GDS, en un contexto marcado por la agudización de las contradicciones sociales en medio de la crisis. En un escenario de este tipo, la continuidad de la actual estrategia del gobierno colombiano de lograr una salida militar al conflicto armado pasaría a depender de dos factores. Por un lado, se tendría que dar una profundización del modelo autoritario de la actual administración, en el cual se abandonaría cualquier pretensión de legitimidad y legalidad del actual gobierno en la medida en que se siga reduciendo el gasto en inversión social y productiva, y se recurra a la directa y violenta represión de movimientos sociales en el país. Por el otro, sería indispensable el continuo apoyo financiero y político de los Estados Unidos, tanto para mantener el esfuerzo bélico como para brindar algún tipo de legitimidad internacional al gobierno de Colombia.

La concreción de este escenario, altamente probable al momento de escribir estas líneas, sumiría en las tinieblas las pretensiones de construcción de una sociedad justa y económicamente inclusiva plasmadas por el pueblo colombiano en la Constitución de 1991.

## **Bibliografía Consultada**

Alameda, Raúl Editor 1999 *La Guerra y la Paz en la Segunda Mitad del Siglo XX en Colombia.*, (Bogota D.C: Ecoe).

Banco de la Republica 1999 *Colombia – Memorando Tecnico con el FMI 1999* (Bogota D.C.: Banco de la Republica).

1999b *Carta de Intencion al FMI – 3 de Diciembre de 1999* (Bogota D.C.: Banco de la Republica).

2001 *Carta de Intencion al FMI – 20 de Diciembre de 2001* (Bogota D.C.: Banco de la Republica).

Bermúdez, Gonzalo 1982 *El Poder Militar en Colombia, de la Colonia al Frente Nacional* (Bogota D.C: Ediciones Expresión).

Cardenas, Miguel 2003 *La Construcción del Posconflicto en Colombia: enfoques desde la pluralidad* (Bogota D.C.: FESCOL).

Caycedo, Jaime 2002 “Guerra Total o politica de paz permanente de Estado?” en *El Plan Colombia y la Intensificacion de la Guerra*, ed. ed. Jairo Estrada Alvarez (Bogota D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Politicas y Sociales).

CID 2006, *Bienestar y Macroeconomía: el crecimiento in equitativo no es sostenible* (Bogota D.C: Universidad Nacional de Colombia).

Center for International Policy (CIP) 2007 *U.S. Aid to Colombia Since 1997: Summary Tables*. <http://www.ciponline.org/colombia/aidtable.htm> (Consultado en Julio 2007).

2007b *The Contents of the Colombian Aid Package*. <http://www.ciponline.org/colombia/aidsumm.htm> (Consultado en Julio 2007).

Contraloria General de la Republica (CGR) 2004 *Evaluación Del Recaudo Y Asignación Presupuestal Del Impuesto Para Preservar La Seguridad Democrática* (Bogota D.C.: CGR).

Departamento Nacional de Planeacion (DNP) 1991 *La Revolucion Pacifica* (Bogotá D.C.: DNP).

2007 *Estadísticas Historicas de Colombia*. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/EstudiosEconomicos/EstadísticashistóricasdeColombia/tabid/114/Default.aspx> (Consultado en Octubre 2007).

Estrada, Jairo 2004 *Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia: 1970-2004*, (Bogota D.C: Editorial Aurora).

- 2001 “Elementos de Economía Política” en *Plan Colombia: Ensayos Críticos*, ed. Jairo Estrada Alvarez (Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales).
- 2002 “Plan Colombia, debates, tendencias recientes, perspectivas” en *El Plan Colombia y la Intensificación de la Guerra*, ed. ed. Jairo Estrada Alvarez (Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales).
- Goldstein, Morris 2005 *What Might the Next Emerging-Market Financial Crisis Look Like?*, Working Paper 05-07, Institute for International Economics.
- Isaza, Jose F. y Campos, Diogenes 2007 *Algunas Consideraciones Cuantitativas sobre la Evolución Reciente del Conflicto en Colombia* (Bogotá D.C: Universidad Jorge Tadeo Lozano).
- Libreros, Daniel 2001 “Nuevo Modelo de Dominación Colonial” en *Plan Colombia: Ensayos Críticos*, ed. Jairo Estrada Alvarez (Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales).
- Martínez Astrid, Editora 2001 *Economía Crimen y Conflicto* (Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas).
- Ocampo, José A. 2004 *Entre las Reformas y el Conflicto, Economía y Política en Colombia* (Bogotá D.C: Grupo Editorial Norma).
- Otero, Diego 2007 *Las Cifras del Conflicto Colombiano* (Bogotá D.C: Uniciencia – Indepaz).
- Pinto, Maria E. 2002 “Plan Colombia en el marco de la Región Andina” en *El Plan Colombia y la Intensificación de la Guerra*, ed. ed. Jairo Estrada Alvarez (Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales).
- Presidencia de la República 2003 *Política de Defensa y Seguridad Democrática* (Bogotá D.C.: Presidencia de la República).
- Richani, Nazih 2003 *Sistemas de Guerra: La Economía Política del Conflicto en Colombia* (Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia).
- Robbins, Donald J. 2003 *Empleo y Desempleo en Colombia: El impacto de la Legislación Laboral y de las Políticas Salariales* (Bogotá D.C.: Documentos de Economía, No. 8, Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas).
- Ruiz, Bert 2001 *The Colombian Civil War* (Jefferson, N.C.: McFarland).
- Sarmiento, Eduardo 1998 *La Encrucijada Neoliberal* (Bogotá D.C: Ecoe).
- Sarmiento, Libardo 2001 *El Plan Colombia y La Economía Política de la Guerra* (Bogotá D.C: Nizkor).

2001b “Conflicto, Intervencion y Economia Politica de la Guerra” en *Plan Colombia: Ensayos Criticos*, ed. Jairo Estrada Alvarez (Bogota D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Politicas y Sociales).

Tobón, Gilberto 2001 *Estado, Política y Economía en Colombia* (Bogota D.C: Señal Editora).

UNEB 2005, *Deuda Pública Territorial, conjura de la banca y el gobierno central contra las regiones* (Bogota D.C: Ediciones UNEB).

Vaicus Ingrid y Isacson, Adam 2000 *Plan Colombia: The Debate in Congress*, Internacional Policy Report (Washington D.C.: Center for Internacional Policy).

Vega, Renan y Rodríguez Eduardo 1990 *Economía y Violencia: El Antidemocrático Desarrollo Capitalista de Colombia en los Años 50* (Bogota D.C: Fondo de Publicaciones Universidad Distrital Francisco José de Caldas).

## **Anexos**

---

### **Anexo 1 – Metodología para el Calculo de los Gastos en Defensa y Seguridad**

---

Para los cálculos y el análisis se utilizan las cifras de la Contraloría General de la Nación de las apropiaciones definitivas del Presupuesto General de la Nación, que comprende al Gobierno Central y los Establecimientos Públicos. En los cálculos se usa la definición del Gasto Militar elaborada por la OTAN, que comprende por una parte el gasto realizado en las fuerzas armadas, incluyendo el funcionamiento de los departamentos o ministerios de defensa y otras agencias gubernamentales comprometidas con proyectos de seguridad y exploración espacial, y de otra, el gasto en fuerzas de policía y fuerzas militares auxiliares organizadas cuando se juzgue que estas deban ser entrenadas y equipadas para desarrollar actividades militares. Además incluye los costos de las pensiones del personal, tanto civil como militar y excluye los asuntos relacionados con la defensa y la seguridad civil, intereses sobre deudas de guerra y el pago de servicios a veteranos.

De esta forma en esta investigación el gasto en defensa y seguridad es el resultado de la suma del gasto publico en los siguientes rubros:

DAS - Fondas	Min. Defensa – Salud
Gestión General Min. Defensa	Policía Nacional
Comando General FF.MM.	Policía Nacional –Salud
Ejercito Nacional	Caja de Retiro FF.MM
Armada Nacional	Caja de Retiro Policía Nacional
Fuerza Aérea	Hospital Militar

---

Fuente: Elaborado por el Autor; GGR (2002)

---