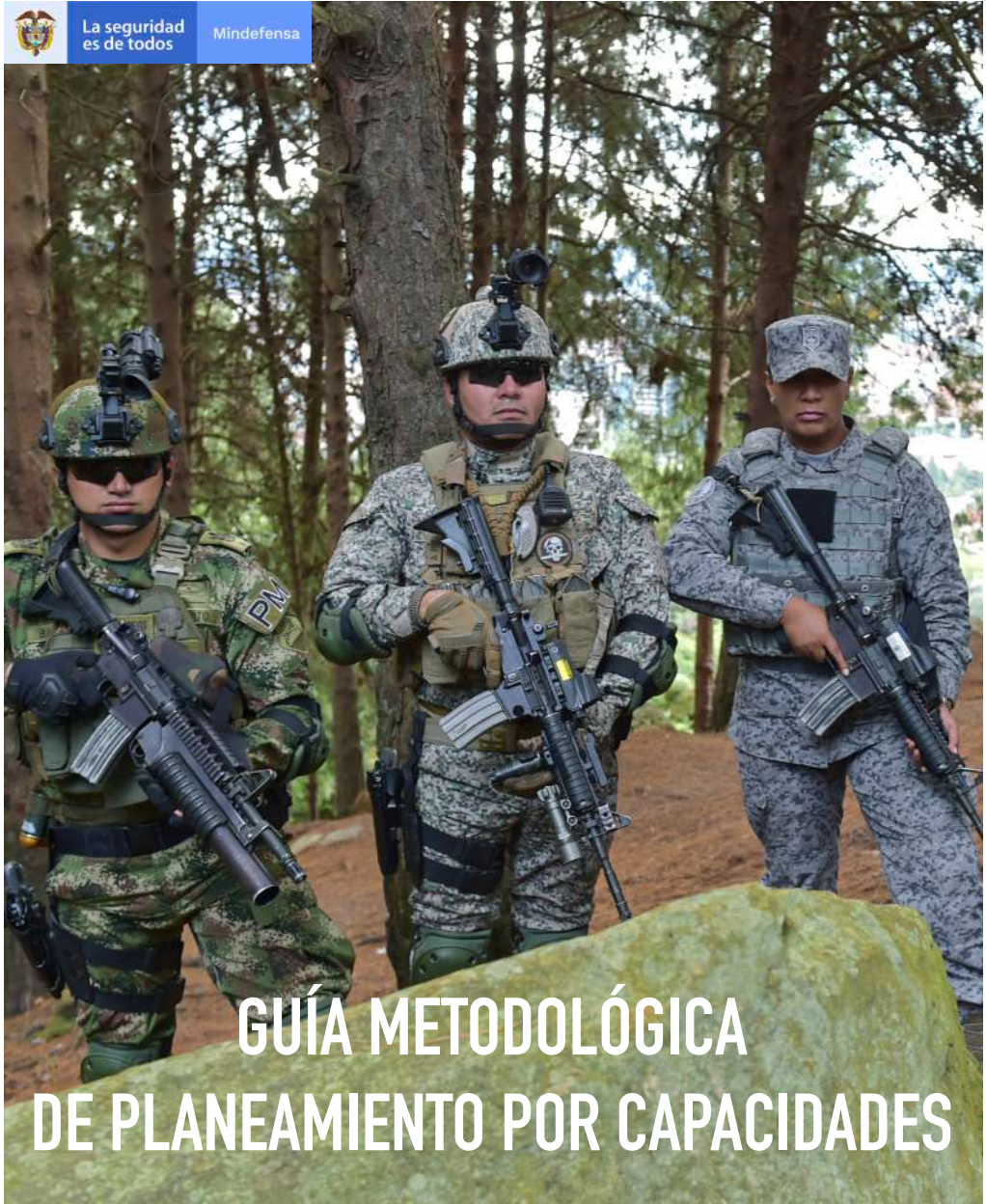




La seguridad
es de todos

Míndefensa



Coordinación General

Viceministra para la Estrategia y Planeación
Mariana Martínez Cuéllar

Dirección de Proyección de Capacidades

CR. (RA) Jaime Fernando Medina Rojas
Director de Proyección de Capacidades

Asesoría

Daniel Fernando Poveda Quintero
MY. Juan Camilo Álvarez García
Lyda Paola Cely Calvo
Álex Montoya Ceballos
Manuel Antonio Domínguez Coral
Julián David Reyes Rueda
Diego Mario Blanco Riaño
Vanessa Motta Hurtado

Institute for Defense Analysis

Harold Laughlin
Aaron Taliaferro
Institute for Defense Analysis

Bogotá – Colombia

Ministro de Defensa Nacional

Guillermo Botero Nieto

Comandante General de las Fuerzas Militares

General Luis Fernando Navarro Jiménez

Comandante del Ejército Nacional

General Nicasio de Jesús Martínez Espinel

Comandante de la Armada Nacional

Almirante Evelio Enrique Ramírez Gáfaró

Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana

General Ramsés Rueda Rueda

Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares

General Ricardo Jiménez Mejía

Director General de la Policía Nacional

General Oscar Atehortúa Duque

Viceministra para las Políticas y Asuntos Internacionales

Diana Abaunza Millares

Viceministra para la Estrategia y Planeación

Mariana Martínez Cuéllar

Viceministro del GSED y Bienestar

Gonzalo Muñoz Arboleda

Secretario General Ministerio de Defensa

Carlos Alberto Saboyá González

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I - ANTECEDENTES.....	11
A. Experiencias internacionales.....	13
B. Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública.....	17
CAPÍTULO II – PLANEACIÓN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO.....	25
A. El Propósito del Planeamiento de Largo Plazo en Defensa.....	25
B. Enfoque de la Planeación de Largo Plazo en Defensa en Colombia.....	27
CAPÍTULO III – CAPACIDAD Y SUS COMPONENTES	29
A. Capacidad.....	30
B. Componentes de Capacidad.....	30
CAPÍTULO IV – PLANEACIÓN POR CAPACIDADES	33
A. Concepto Estratégico	36
B. Conceptos Operacionales	45
C. Taxonomía de Capacidades del Sector Defensa.....	48
D. Proyección de Enunciados de Capacidad	52
E. Asignación de Estructura de Fuerza.....	55
F. Evaluación de Capacidades y Priorización Técnica de Brechas de Capacidad	57
G. Capacidades Objetivo de Mediano y Largo Plazo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.....	63
H. Propuestas para el Cierre de Brechas de Capacidad.....	64
I. Próximos Pasos	67

CAPÍTULO V - ANEXOS.....	69
Anexo 1. Procedimiento Organizacional Requerido para la Elaboración del Concepto Estratégico y los Conceptos Operacionales	69
Anexo 2. Construcción de Conceptos Operacionales Mediante Planeación Interactiva	74
Anexo 3. Glosario	85
Anexo 4. Acceso a la Información de la Guía Metodológica.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	92



INTRODUCCIÓN

La Fuerza Pública se soporta en su Estructura de Fuerza para el cumplimiento de su misión constitucional de brindar seguridad y defensa. La proyección y desarrollo de la Estructura de Fuerza busca garantizar que la Fuerza Pública sea sostenible y eficiente en el presente y futuro. Teniendo esto en cuenta, el artículo 16 del Decreto 4890 de 2011, establece como función del Viceministerio para la Estrategia y Planeación dirigir el diseño de Estructura de Fuerza con fundamento en la identificación de alternativas de conceptos operacionales y capacidades objetivo, construidas a partir del desarrollo de la metodología de planeación por capacidades.

Adicionalmente, asigna como función a dicho Viceministerio la de dirigir y consolidar la evaluación y priorización de las propuestas de diseño de capacidades, la determinación de escenarios de riesgo y de los componentes de capacidades, así como el planeamiento y la programación presupuestal de recursos para el funcionamiento y la inversión del Sector Defensa.

7

El Decreto 4890 del 2011 también otorgó a la Dirección de Proyección de Capacidades, orgánica del Viceministerio para la Estrategia y Planeación, la responsabilidad de diseñar y difundir la metodología de Planeación por Capacidades en el Sector y hacer seguimiento y monitoreo al cierre de brechas de capacidad. Además, elaborar el análisis de costo-efectividad de las alternativas de Estructura de Fuerza e identificar ineficiencias en la asignación de los componentes de capacidades asociadas a cada alternativa, y acompañar y supervisar la realización de ejercicios de evaluación de portafolios de capacidades para la priorización de paquetes de Estructura de Fuerza.

La Estructura de Fuerza, así como las políticas públicas que propenden por su debida administración, proyección y desarrollo, sustentan la habilidad de la Fuerza Pública de cumplir con la misión de brindar seguridad y defensa a Colombia. La razón de esto radica en el hecho de que las unidades, tanto operacionales como administrativas, constituyen la organización y, en consecuencia, son las llamadas a generar y emplear las estrategias, planes, procesos y procedimientos que rigen y materializan la existencia de cada Fuerza. En cuanto a las políticas públicas enfocadas hacia la Estructura de Fuerza, éstas tienen

como objetivo principal garantizar que la Fuerza Pública sea sostenible y eficiente en el presente y futuro.

Las restricciones fiscales del país y la necesidad de transformar de forma continua la Fuerza Pública para responder a los retos operacionales de un entorno dinámico, obligan a mejorar los procesos y los resultados de la planeación y la programación de los recursos en el Sector Defensa.

La noción de largo plazo y el concepto de capacidad generan cambios importantes en los diferentes procesos y procedimientos de planeación que se desarrollan en el Ministerio de Defensa Nacional. Por una parte, el horizonte de planeación usualmente utilizado por el Sector estaba asociado a un periodo de gobierno, a pesar de que la adquisición y el desarrollo de gran parte de las capacidades requeridas superan los 4 años. La visión de 4 años impedía incorporar en el diseño de Estructura de Fuerza el dinamismo de un entorno cambiante en el largo plazo, e imposibilitaba la adecuada proyección y sostenibilidad, tanto de recursos como de esfuerzos para el desarrollo de la Estructura de Fuerza requerida.

8

Adicionalmente, la incorporación del concepto de capacidad dentro de la planeación estratégica del Ministerio permite que el esfuerzo operacional y presupuestal se concentre en el desarrollo de las habilidades que debe tener el Sector, alineando la estrategia y el presupuesto para el desarrollo de la Estructura de Fuerza requerida.

En este sentido, el Ministerio de Defensa Nacional, como responsable de dirigir tanto el diseño de la Estructura de Fuerza, como el planeamiento y la programación presupuestal de recursos, adoptó mediante la Resolución 7144 de 2018, el **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-**, como un esfuerzo para garantizar un marco coherente para la toma de decisiones respecto a la Estructura de Fuerza futura, de acuerdo con el direccionamiento estratégico de largo plazo, las restricciones presupuestales existentes, la doctrina y los conceptos operacionales.

Con el propósito de proveer los lineamientos y criterios para ser aplicados por la Fuerza Pública en el diseño de la Estructura de Fuerza requerida en el mediano y largo plazo, en el marco del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-**, el Viceministerio para la Estrategia y Planeación, a través de la Dirección de Proyección de Capacidades, elaboró la Guía Metodológica de Planeamiento por Capacidades, como una de las 8 Guías Metodológicas previstas en la Resolución 7144 de 2018, para satisfacer los requerimientos de información para la elaboración

de los productos del Proceso No. 2. -PLANEACIÓN POR CAPACIDADES Y PROYECCIÓN DE FINANCIACIÓN-, específicamente los productos de la Etapa I, a saber, “Concepto Estratégico”, “Conceptos Operacionales”, “Taxonomía de Capacidades del Sector Defensa”, “Proyección de Enunciados de Capacidad”, “Asignación de Estructura de Fuerza”, “Evaluación de Capacidades y Priorización Técnica de Brechas de Capacidad”, “Capacidades Objetivo de Mediano y Largo Plazo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional” y “Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad”.

La presente guía precede a la *Guía Metodológica para la Proyección de Financiación de Desarrollo de Capacidades* en la que se detalla el procedimiento para la elaboración de los productos relacionados con el Proceso No. 2. **-PLANEACIÓN POR CAPACIDADES Y PROYECCIÓN DE FINANCIACIÓN** (Etapa II) a saber, “Proyección de Costos de las Propuestas para el Cierre de Brechas de Capacidad”, “Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad a implementar”, “Estructura de gastos basada en capacidades”, “Alternativas de financiación internas y necesidades de financiación adicionales”, “Plan de Financiación para el Desarrollo de Capacidades” y “Propuesta de Marco de Gasto de Mediano y Largo Plazo”, los cuales están incorporados en la Guía Metodológica para la Proyección de Financiación de Capacidades.

9

Esta guía es un documento con alcance ministerial aplicable para aquellos responsables directa o indirectamente de la planeación estratégica y presupuestal en la Unidad de Gestión General, Comando General de las Fuerzas Militares, Fuerzas Militares (FFMM), y Policía Nacional (PONAL). Adicionalmente, esta guía aplica tanto para las oficinas responsables de realizar la programación del Presupuesto General de la Nación (PGN) asignado al Sector Defensa y Seguridad, como para las oficinas encargadas de planear y ejecutar otras fuentes de recursos como son los programas de cooperación, tanto nacional como internacional, industrial y social.

De manera específica, esta Guía presenta el paso a paso de cómo se deben planear y programar los recursos del Sector, en el mediano y largo plazo, para el desarrollo de las capacidades, determinando los insumos que alimentan y los productos que resultan de cada procedimiento, así como los responsables, la periodicidad, el detalle del contenido y el proceso de elaboración de cada producto.

Además, la Guía define los roles, las funciones y las tareas para el Planeamiento por Capacidades en el Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional y la Unidad de Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional. Así mismo define las funciones del Viceministerio para

la Estrategia y Planeación, el Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales, el Viceministerio del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) y Bienestar, la Dirección de Planeación y Presupuestación, la Dirección de Proyección de Capacidades, la Dirección de Desarrollo del Capital Humano, la Dirección de Logística, la Dirección de Contratación Estatal, la Dirección de Finanzas, la Dirección de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación.

Esta Guía está estructurada en seis (6) capítulos: En el primero se presenta los antecedentes de la planeación por capacidades en Colombia; en el segundo se contextualiza este procedimiento en el marco del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública; en el tercero se presentan algunos temas relevantes de la planeación de largo plazo y del enfoque en Colombia; el cuarto define el concepto de capacidad y sus componentes; el quinto describe cada uno de los 8 productos que se generan en la Planeación por Capacidades y, por último, en el sexto se incluyen algunos anexos relevantes, como los manuales del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-** a los que esta Guía hace referencia y que deben consultarse para la elaboración de algunos insumos de los pasos del Planeamiento por Capacidades.

En el documento, los conceptos relevantes se presentan en negrilla, los cuales además pueden encontrarse definidos en el Glosario. Adicionalmente, en el Diccionario del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública, una de las ocho guías metodológicas previstas, se encuentran la totalidad de los conceptos relevantes del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-**.

Finalmente, en el capítulo de anexos se incluyen algunos métodos y herramientas que han sido empleadas en ciclos de planeación en el pasado y que pueden ser utilizados según se considere conveniente.

CAPÍTULO I ANTECEDENTES

Desde principios del año 2010, el Ministerio de Defensa Nacional inició el proceso de modernización y transformación del Sector Defensa y Seguridad, en conjunto con el Comando General de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y cada una de las Fuerzas Militares (Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Colombiana) para cumplir con tres objetivos: (i) definir el futuro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional para responder a una nueva configuración de las amenazas sobre la base de los logros consolidados en materia de seguridad y defensa; (ii) armonizar las necesidades actuales y futuras en seguridad y defensa con los recursos presupuestales disponibles; y (iii) establecer un sistema de planeación conjunta y coordinada más eficiente.

11

Este proceso de modernización y transformación se ha fortalecido a lo largo de los últimos años a través de diferentes iniciativas, dentro de las cuales se destaca la Planeación por Capacidades, considerada una de las mejores prácticas de instituciones de defensa y países que son referentes internacionales, como la OTAN, Australia, Canadá, España, Estados Unidos, Reino Unido, entre otros, quienes la consideran como una metodología de planeación de largo plazo para el diseño de Estructura de Fuerza que permite generar un uso eficiente de los recursos.

Tomando en cuenta que la Fuerza Pública desarrolla operaciones de manera conjunta y coordinada, se introdujo esta práctica desde el proceso de planeación estratégica, permitiendo contar con una perspectiva común de los retos del sector y una mayor eficiencia en la gestión de los recursos.

En este sentido, a partir del proceso de transformación, el Sector incorporó una perspectiva integral para el desarrollo adecuado y sostenible de sus tareas, pasando de un enfoque en adquisición de medios (material y equipo) a un enfoque que contempla la adquisición y sostenimiento de todos los componentes (Doctrina, Organización, Material y Equipo, Personal e Infraestructura - DOMPI)¹ necesarios para el desarrollo de las capacidades de la Fuerza Pública.

¹ En el Glosario se encuentra la definición de estos conceptos.

Para arrancar el ejercicio, en 2010 se firmó un convenio de colaboración técnica entre el Gobierno de los Estados Unidos en Colombia y el Ministerio de Defensa Nacional, con el propósito de realizar un estudio sobre gerencia de recursos de defensa. En el marco de este convenio, inició el trabajo con el grupo Defense Institution Reform Initiative (DIRI) del Gobierno de los Estados Unidos, con el objetivo de orientar un conjunto de reformas necesarias para optimizar la gerencia de recursos en el sector, mediante el desarrollo de procedimientos y herramientas técnicas.

De forma paralela, para materializar este esfuerzo de transformación, el Ministerio de Defensa Nacional adoptó una nueva estructura organizacional² que le permitiera articular la planeación de mediano y largo plazo con el direccionamiento político y estratégico de corto plazo. En particular, se crearon nuevas dependencias como la Dirección de Proyección de Capacidades, la Dirección de Logística, la Dirección de Desarrollo de Capital Humano, la Dirección de Estudios Estratégicos y el Grupo de Mejoramiento y Sostenibilidad Presupuestal al interior de la Dirección de Planeación y Presupuestación.

12

A partir de dicho momento inicia un ejercicio con el Comando General, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para construir las bases metodológicas del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública, con el acompañamiento permanente del Defense Institution Reform Initiative (DIRI) del Gobierno de los Estados Unidos.

De esta forma, en el año 2011 y en cumplimiento a lo establecido en la Guía de Planeamiento Estratégico 2011-2014 del Ministerio de Defensa Nacional, se da la revisión y modernización de los procesos de planeación estratégica y presupuestal en el marco de la iniciativa de Transformación y Futuro de la Fuerza Pública. Esta iniciativa se fundamenta en la implementación de la metodología de planeación basada en capacidades que tiene como objetivo diseñar un Modelo de Fuerza que se caracterice por su adaptabilidad, modularidad y sostenibilidad en el tiempo (Ministerio de Defensa Nacional, 2014). Así, la planeación del futuro de la Fuerza Pública debe basarse en el uso sostenible y eficiente de los recursos públicos, en el cual se eliminen las duplicidades y se garantice la modernización integral de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

Posteriormente, dando continuidad a esta iniciativa, el Plan Estratégico del Sector Defensa: Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018 estableció como uno de sus objetivos estratégicos “Transformar y modernizar de forma continua el Sector Defensa, así como la gestión financiera, presupuestal y contractual de la Fuerza Pública”. El

² Decreto 4890 de 2011 “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones”.

Plan Estratégico identificó las siguientes estrategias a ser adelantadas: (i) Evaluar las capacidades operacionales y de soporte prioritarias para formular propuestas de solución materiales y no materiales conforme a los requerimientos del entorno a mediano y largo plazo, (ii) Diseñar de forma conjunta y coordinada indicadores que permitan medir cada uno de los componentes de capacidad (Doctrina, Organización, Material/Equipo, Personal e Infraestructura) como parte de la construcción y desarrollo del Sistema de Monitoreo de Capacidades; (iii) Alinear la planeación estratégica con la planeación presupuestal mediante la formulación de los proyectos de inversión bajo la metodología de Planeación basada en Capacidades, y (iv) Desarrollar e implementar un proceso de Presupuestación por Programas vinculados a Capacidades que permitan articular las soluciones no materiales, así como las soluciones materiales con financiación de las Fuerzas para la preparación anual de presupuesto.

En este sentido, el Ministerio de Defensa Nacional construyó diferentes modelos y metodologías que permiten hacer un costeo detallado de las necesidades operacionales de las Fuerzas, articulando la estrategia con el presupuesto, y generar información para establecer los impactos futuros de las decisiones tomadas. El propósito es proveer la información requerida para la toma de decisiones y propender por la sostenibilidad presupuestal del Sector en el mediano y largo plazo. Los esfuerzos emprendidos en este sentido buscan garantizar la coherencia entre las reglas presupuestales existentes, las limitaciones fiscales de la Nación, los principios de política, las misiones y las capacidades de la Fuerza Pública, las cuales deben evolucionar de manera concordante con los retos operacionales futuros.

A. Experiencias internacionales

Desde la Segunda Guerra Mundial, distintos países incorporaron la planeación y programación de recursos de mediano y largo plazo, para un efectivo desarrollo de Estructura de Fuerza. Con el objetivo de complementar la experiencia colombiana, a continuación, se presenta una descripción general de experiencias internacionales que han implementado metodologías y herramientas similares a las que está implementando el Ministerio de Defensa Nacional.

- **Estados Unidos:**

El origen de la planeación y programación presupuestal de mediano y largo plazo se remonta a la Segunda Guerra Mundial, cuando las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos

desarrollaron planes para el control de materiales durante la guerra (Novick, 1966). En ese entonces, esos planes presentaban la programación de recursos en términos de los materiales, no del presupuesto, e incluían metas de materiales a ser provistos por parte de las instituciones que presentaban estos requerimientos. Adicionalmente, los materiales se encontraban organizados en agrupaciones que permitían identificar programas de materiales requeridos y, en su interior, los elementos distintivos de cada uno de esos programas. Finalmente, los planes presentaban la proyección de los requerimientos en el largo plazo y la toma de decisiones se basaba en un análisis sistemático, en donde se cruzaban todas las fuentes disponibles de recursos versus los requerimientos de cada programa.

En 1958, el Presidente Eisenhower ordenó un cambio en la legislación y le otorgó la responsabilidad al Secretario de Defensa de elaborar los programas de Defensa de manera conjunta con las Fuerzas Armadas. Con este cambio, el Presidente pretendía ver los requerimientos presupuestales de mediano y largo plazo de manera articulada y no en función de cada una de las Fuerzas Armadas. De manera específica, la ley determinó que los programas de defensa deberían presentar la proyección de recursos presupuestales requeridos para sostener las capacidades con las que contaba la Fuerza, así como los requerimientos para el desarrollo y sostenimiento de los nuevos sistemas de armas (Hitch, 1965). Desde 1960, con el Secretario de Defensa McNamara, Estados Unidos realiza mejoras continuas al proceso de planeación, programación y presupuestación del Departamento de Defensa.

- **Canadá:**

Antes de 1964, el presupuesto de defensa se realizaba de manera desarticulada, a partir de los requerimientos de inversión y operación de cada una de las Fuerzas Armadas. Dichos presupuestos no obedecían a un lineamiento político nacional, ni contaban con una priorización que fuera el insumo para la asignación de recursos entre las respectivas Fuerzas. Asimismo, no se contaban con herramientas para estimar el impacto presupuestal futuro de los programas de inversión que estaban siendo implementados. En el año 1969, el Departamento de Defensa Nacional priorizó seis (6) áreas misionales para las Fuerzas Armadas Canadienses y, en 1970, se organizó el presupuesto en función de seis (6) programas de defensa, correspondientes a las áreas misionales priorizadas. Una evolución importante de los programas de defensa canadiense consistió en la identificación, con su respectivo costeo, de las capacidades de dichos programas. En este sentido, cada programa de defensa presenta, en términos de capacidades, los requerimientos presupuestales de

corto, mediano y largo plazo necesarios para el sostenimiento y el desarrollo de la Fuerza (Novick, 1973 y Tagarev, 2006).

- **Corea del Sur:**

Históricamente, el presupuesto de defensa de este país operaba con una periodicidad anual y se construía de abajo hacia arriba, a partir de la identificación de las necesidades de las Fuerzas Armadas, sin obedecer a unos lineamientos políticos y estratégicos. Sin embargo, era claro como este modelo de planeación incentivaba un presupuesto incremental que, a su vez, fomentaba la planeación desarticulada de las Fuerzas por la competencia de recursos (Kim, 2006). Bajo este modelo, las Fuerzas no tenían ningún incentivo a gastar de manera eficiente y, por el contrario, sabían que anualmente les iban a asignar más recursos. Para solucionar esto, en el año 2003 se empezaron a introducir una serie de reformas con el objetivo de instituir una planeación de mediano y largo plazo, a través de programas exhaustivos que permitieran una planeación y programación articulada. Adicionalmente, las decisiones presupuestales y, por lo tanto, la programación de recursos obedece a una serie de prioridades trazadas bajo un lineamiento político claro que permite articular la estrategia con el presupuesto del Sector Defensa. Finalmente, en el marco de las reformas también se estableció que la totalidad de costos indirectos, transversales a los distintos programas de defensa, tales como salarios y mantenimiento de instalaciones, se incorporarán a un programa independiente.

15

- **Chile:**

El libro de la Defensa Nacional, publicado en noviembre de 2017, presenta el nuevo modelo de planeación del Ministerio de Defensa de Chile. El nuevo modelo, basado en la planeación por capacidades, introduce la planeación y programación de recursos en el largo plazo y sustituye la anterior aproximación a la planeación por amenazas. Se trata de una nueva metodología de planificación que evita la fragmentación de la planificación de desarrollo de capacidades en procesos parciales e independientes; vinculando adecuadamente las áreas de misión de la Defensa Nacional, las capacidades para actuar en ellas y los recursos financieros necesarios para generar y sostener dichas capacidades (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017). Adicionalmente, con la nueva metodología se pretende integrar la planificación financiera desde el inicio de la generación de capacidades, creando un catálogo o portafolio de capacidades coherente, haciendo el mejor uso de los recursos financieros asignados al sector.

- **España:**

Para modernizar el planeamiento de la defensa nacional, armonizar procesos con sus países aliados, racionalizar la ejecución de la política de defensa, sistematizar la transformación y dotar a las fuerzas armadas de un catálogo de capacidades moderno y adecuado al entorno estratégico actual y futuro, España adoptó, desde el año 2005, un modelo de planeación de mediano y largo plazo basado en capacidades (Colom, 2017).

Tras doce años desde su institucionalización en la Orden Ministerial 37/2005 y con la experiencia adquirida a través de la ejecución de tres ciclos de planeación (2005-08, 2009-12 y 2013-16), España actualizó el modelo de planeación por medio de la aprobación de la Orden Ministerial 60/2015. A través de esta norma, el Ministerio de Defensa español sistematizó el proceso por medio del cual se definen los objetivos, se determinan las prioridades, se asignan los recursos y se ejecutan todas aquellas actividades necesarias para lograr una Estructura de Fuerza y un catálogo de capacidades que permitan alcanzar los objetivos de seguridad y defensa establecidos por la Directiva de Defensa Nacional en curso.

16

Dentro de las características más importantes del modelo español está la definición de un catálogo de capacidades compuesto por 6 grandes áreas de capacidad que constituyen las líneas de transformación. Para desarrollar este conjunto de capacidades, España fijó 3 horizontes de planeación: largo plazo (entre 15 y 20 años), mediano plazo (6 años) y corto plazo (3 años). Para garantizar su ejecución y continuidad, cada ciclo de planeación dura 6 años; en los primeros 2 años se realiza el planeamiento y en los próximos 4 años se ejecuta lo planeado. Durante los últimos 2 años de la ejecución, inicia un nuevo ciclo de planeación. Esta ampliación del plazo de ejecución del planeamiento y su traslape con el nuevo ciclo pretende facilitar el logro de los objetivos de capacidades militares e incrementar la estabilidad y sostenibilidad del planeamiento de la defensa. Finalmente, para consolidar el concepto de “fuerza conjunta”, España reforzó la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa como pieza central del planeamiento de las Fuerzas.

- **Reino Unido:**

En el periodo comprendido entre el año 2010 y 2014, el Reino Unido realizó un ejercicio de revisión para reformar la planeación de la Defensa. Dentro de los problemas más importantes que se identificaron en esta revisión, se encontró la baja capacidad de tomar decisiones difíciles de manera oportuna, particularmente aquellas orientadas a garantizar

el control financiero y la asequibilidad de los programas de defensa. Lo anterior, asociado al costo político de dichas decisiones, a la falta de consecuencias inmediatas para los políticos que no tomaban decisiones y a la prevalencia de una visión de sostenibilidad en el corto plazo. Adicional a lo anterior, el Ministerio de Defensa del Reino Unido no tenía una clara articulación para su contribución al cumplimiento de las estrategias del Gobierno Nacional y tampoco tenía clara la relevancia que tenían las capacidades conjuntas para este objetivo. Finalmente, se encontró que el ministerio no contaba con información de calidad que técnicamente soportara la toma de decisiones de los líderes de la organización (Ministry of Defence, 2011).

Con el objetivo de solucionar estos problemas, durante el ejercicio de revisión se propuso la implementación de un nuevo modelo de planeación con 6 procesos fundamentales: dirigir, generar y desarrollar, adquirir, facilitar, operar y gerenciar. Para cada una de estas funciones, la revisión identificó los responsables, tanto en las Fuerzas como en el Ministerio. Adicional a lo anterior, el nuevo modelo definió ciclos de planeación de 5 años en donde se identifican los requerimientos para el corto, mediano y largo plazo. Los requerimientos de capacidades de cada una de las Fuerzas deben obedecer a un lineamiento presupuestal que debe proveer el Ministerio de Defensa.

17

Finalmente, otro componente fundamental que incorporó el nuevo modelo fue la creación de un Comando de Fuerzas Conjuntas. El nuevo modelo identifica la necesidad de planear y desarrollar ciertas capacidades de manera conjunta para responder a nuevos retos del entorno que requieren de una respuesta articulada por parte de las Fuerzas. El Comando de Fuerzas Conjuntas es el nuevo responsable de comandar y generar dichas capacidades, las cuales son entregables tangibles que presentan información relevante de conclusiones y análisis para alimentar otros procesos o sirven como insumo a los actores de CAPÁCITAS para la toma de decisiones.

B. Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública

Según la Resolución 7144 de 2018, el **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-** está definido como el conjunto de procesos, instancias responsables y productos que, de manera articulada y continua, traducen los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas de defensa y seguridad, en las capacidades operacionales requeridas para la proyección y desarrollo en el mediano y largo plazo de una Estructura de Fuerza flexible, adaptable y sostenible.

Igualmente, establece que el **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-** es aplicable en los procesos de planeación estratégica y presupuestal del Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y la Policía Nacional.

El Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS- tiene los siguientes objetivos:

1. Evaluar, proyectar y desarrollar la Estructura de Fuerza requerida y sus capacidades asociadas en el marco de los intereses nacionales, del direccionamiento político, estratégico y del marco fiscal, para alcanzar los objetivos estratégicos nacionales a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la priorización de los retos de las Áreas Misionales en materia de Defensa y Seguridad, de manera conjunta, coordinada, interinstitucional y combinada, de acuerdo con los roles, funciones y misiones de la Fuerza Pública.
2. Configurar el presupuesto para desarrollar la Estructura de Fuerza requerida para el cumplimiento de los objetivos estratégicos nacionales a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, bajo los principios de eficiencia y sostenibilidad.
3. Generar información para la toma de decisiones presupuestales teniendo en cuenta los riesgos, las amenazas y los impactos presupuestales.
4. Contribuir a través del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública, la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión del Sector Defensa, mediante la generación de procesos, herramientas y productos que apoyan la planeación institucional; la gestión presupuestal y eficiencia del gasto; el seguimiento y evaluación del desempeño institucional; la transparencia, el acceso a la información pública; el fortalecimiento institucional; y el control interno.

En el marco del modelo, la **Capacidad** se define como la habilidad de una unidad militar o policial, de realizar una tarea, bajo ciertos estándares (como tiempo, distancia, simultaneidad, etc.), a través de la combinación de sus respectivos componentes: (i) Doctrina y documentos que soportan la capacidad, (ii) Organización, (iii) Material y Equipo, (iv) Personal, (v) Infraestructura - (DOMPI). Estas habilidades se clasifican en diferentes niveles de agregación de acuerdo a su naturaleza y propósito. Al conjunto de niveles de agregación de capacidades se le denomina Taxonomía de Capacidades que posibilitan la

acción de las Fuerzas para el cumplimiento de sus misiones y responden a la naturaleza y especialización de cada una de ellas. Las capacidades se clasifican en operacionales y organizacionales.

Por su parte, la **Estructura de Fuerza** está definida como el conjunto de Unidades Militares y Policiales que tiene la Fuerza Pública, organizadas jerárquicamente. Las unidades incluyen los componentes de capacidad - (DOMPI).

El Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS- se implementa a través de cinco procesos de planeación que, de manera sistémica, permitirán proyectar y desarrollar las capacidades operacionales priorizadas requeridas para responder a los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas en defensa y seguridad, a saber:

Proceso No. 1 DIRECCIONAMIENTO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO PARA LA DEFENSA Y SEGURIDAD: inicia con la identificación de los riesgos y las amenazas, y finaliza con la priorización política y estratégica de los retos de la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo de acuerdo con su misión y competencias. El direccionamiento político y estratégico toma en cuenta, entre otros insumos, los análisis proporcionados por la Fuerza Pública.

19

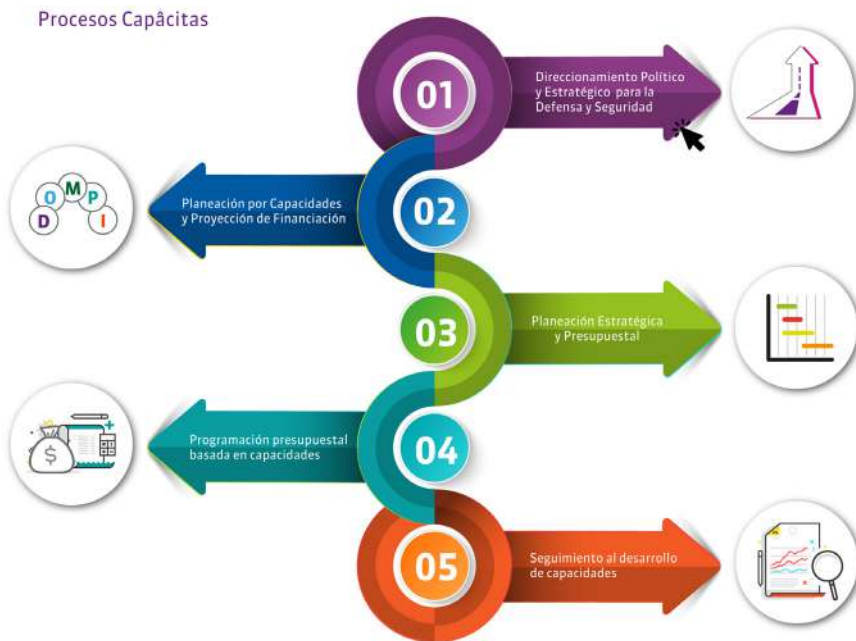
Proceso No. 2 PLANEACIÓN POR CAPACIDADES Y PROYECCIÓN DE FINANCIACIÓN: inicia con la priorización política y estratégica de los retos de la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo de acuerdo con su misión y competencias, evalúa y proyecta la Estructura de Fuerza requerida, y finaliza con la proyección de los recursos necesarios.

Proceso No. 3 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTAL: inicia con la proyección de los recursos necesarios para el desarrollo de la Estructura de Fuerza requerida, producto del proceso de Planeación por Capacidades y Proyección de Financiación, y finaliza con la adopción de los respectivos planes estratégicos para su desarrollo.

Proceso No. 4 PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL BASADA EN CAPACIDADES: inicia con los planes estratégicos y presupuestales, y finaliza con la asignación anual de los recursos para desarrollar la Estructura de Fuerza requerida.

Proceso No. 5 SEGUIMIENTO AL DESARROLLO DE CAPACIDADES: inicia con la asignación de los recursos según los requerimientos presupuestales de la Fuerza Pública, realiza el seguimiento y evaluación de la ejecución de los recursos de acuerdo con la Programación Presupuestal Basada en Capacidades, y finaliza con la verificación del cierre de brechas.

Ilustración 1. Procesos del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-

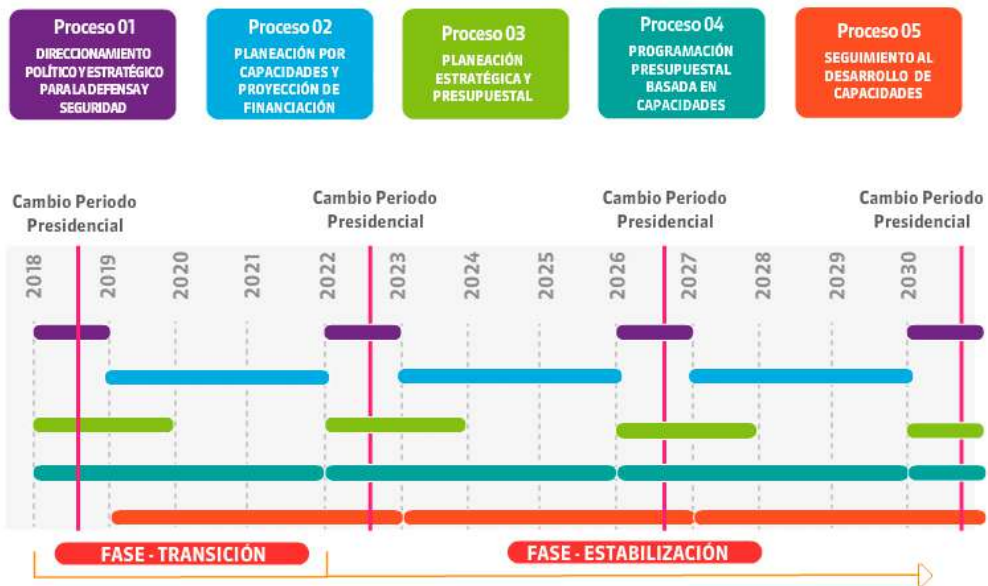


La Planeación por Capacidades es la responsable de alinear la Planeación Estratégica con la Planeación Presupuestal. Para hacerlo, la Planeación por Capacidades permite identificar las capacidades requeridas por parte de la Fuerza Pública para responder a los escenarios y retos del entorno estratégico de mediano y largo plazo. De esta manera,

permite planear cuál es la Estructura de Fuerza (las unidades) necesaria para desarrollar las capacidades identificadas mediante las propuestas de capacidad para el cierre de brechas en el horizonte de planeación. Una vez seleccionadas las Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad a implementar, la Proyección de Financiación de Capacidades planea y programa los recursos necesarios para su desarrollo, por fuente de financiación, en el Plan de Financiación para el Desarrollo de Capacidades. La selección de Propuestas para el Cierre de Brechas de Capacidad a implementar y su respectiva programación de recursos en el mediano y largo plazo para todas las fuentes de financiación, constituyen el insumo principal para la elaboración de los documentos estratégicos del Proceso No. 3 – Planeación Estratégica y Presupuestal- y para la distribución anual del presupuesto del Proceso No. 4 –Programación Presupuestal Basada en Capacidades-.

Cada uno de los procesos se desarrolla en un periodo de tiempo determinado, tomando como referencia los períodos de cambio de período presidencial.

Ilustración 2. Cronograma de los procesos de Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-.



De igual manera, el **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-**, se desarrolla teniendo en cuenta los siguientes conceptos que determinan el alcance de esta Guía:

- **ÁREAS MISIONALES:** son grandes grupos de responsabilidades que subdividen la misión constitucional de la Fuerza Pública y del Sector Defensa, que deben realizarse de manera efectiva para el cumplimiento de los objetivos estratégicos nacionales a cargo del Ministerio de Defensa Nacional y constituyen el marco del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública. Esta visión común es relevante para la determinación de las prioridades estratégicas del Sector y las definiciones operacionales conjuntas y coordinadas orientadas a lograr sinergia frente a las estrategias y los medios con los que se enfrentan las amenazas.
- **CONTEXTO ESTRATÉGICO:** es el análisis de las condiciones, circunstancias e influencias políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales, legales, delincuenciales, militares y policiales, en escalas global, regional, nacional y local, y sus tendencias en el mediano y largo plazo, que puedan generar oportunidades y amenazas a la defensa y seguridad de la Nación.
- **CONCEPTO ESTRATÉGICO:** este documento describe la forma como las Fuerzas emplearán, de forma autónoma, conjunta y/o coordinada, sus capacidades de acuerdo con el entorno provisto por el Contexto Estratégico.
- **CONCEPTOS OPERACIONALES:** documento que permite determinar, de manera concreta, los retos operacionales y su respuesta, así como las capacidades que empleará la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo, de acuerdo a la Taxonomía de Capacidades, para enfrentar los problemas potenciales identificados en el contexto operacional. Los Conceptos Operacionales inician con la identificación de los Contextos Operacionales, entendidos como el análisis de los actores, circunstancias y condiciones de las oportunidades y amenazas identificadas en el Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos, así como de sus problemas potenciales derivados, bajo los cuales se emplean las capacidades de la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo.
- **CAPACIDADES OBJETIVO DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DE LAS FUERZAS MILITARES Y LA POLICÍA NACIONAL:** hoja de ruta para el desarrollo de la Estructura de Fuerza requerida para atender los retos priorizados en defensa y seguridad en el mediano

y largo plazo. Contiene la priorización de las amenazas, de las brechas de capacidad y de las propuestas para su cierre, así como la proyección de los costos asociados. Este documento se construye a partir de los resultados de los productos: (i) Análisis de Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos, (ii) Concepto Estratégico, (iii) Conceptos Operacionales, (iv) Proyección de Enunciados de Capacidad, (v) Asignación de Estructura de Fuerza, (vi) Evaluación de Capacidades y Priorización Técnica de Brechas de Capacidad, (vii) Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad, (viii) Proyección de Costos de las Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad y (ix) Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad a implementar.



CAPÍTULO II – PLANEACIÓN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

A. EL PROPÓSITO DEL PLANEAMIENTO DE LARGO PLAZO EN DEFENSA

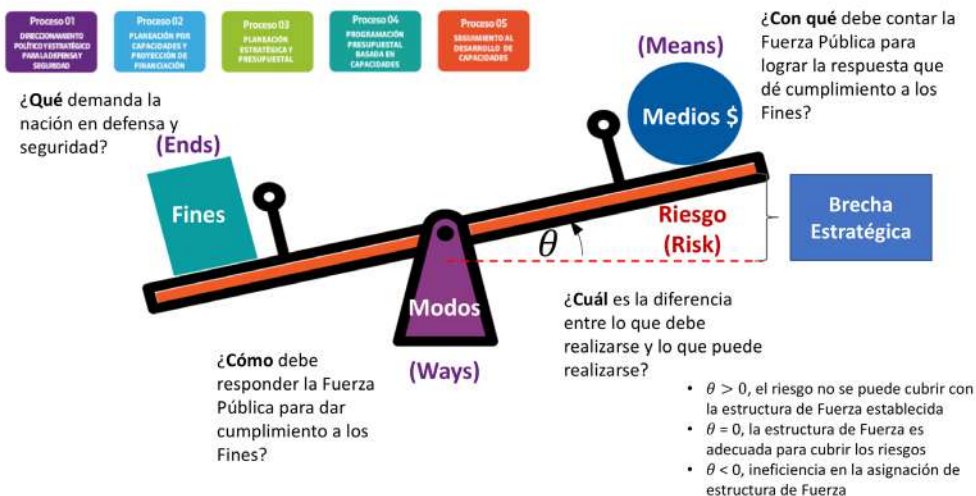
En Colombia, el entorno estratégico se ha caracterizado por un conflicto interno de más de medio siglo, por lo cual, el planeamiento en defensa y seguridad se ha centrado en el corto plazo y en los periodos cuatrienales de gobierno. Sin embargo, la planeación en el Sector Defensa debe realizarse a largo plazo, dado que las situaciones estratégicas cambian rápidamente, mientras que las capacidades y experticia llevan tiempo de construir. Esta es la razón que justifica los gastos en Defensa a pesar de que no haya amenazas visibles (Stojkovic y Dahl, 2007).

25

El modelo de planeación de mediano y largo plazo del Sector Defensa y Seguridad de Colombia se denomina **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-**. Este modelo consiste en cinco procesos de planeación que, de manera sistémica, permiten proyectar y desarrollar las capacidades operacionales priorizadas requeridas para responder a los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas en defensa y seguridad.

Las variables principales de la planeación de largo plazo en defensa son los fines, modos y medios (Le Roux (2006) y Stojkovic y Dahl (2007)).

Ilustración 3. Variables del planeamiento de largo plazo en Defensa.



El sube y baja se estabiliza a partir del trade-off entre fines (objetivos de Defensa) y los medios (capacidades).

Fuente: Elaboración propia basada en Stojkovic, D. & Dahl, B. R. (2007). Methodology for long term defense planning. Norwegian Defence Research Establishment (FFI).

De esta manera, la planeación por capacidades permite establecer distintas alternativas mediante las cuales se alcanzan los objetivos y prioridades del sector, con determinado nivel de riesgo cubierto y asumido y, por consiguiente, mediante cierto nivel de recursos. Cada una de esas opciones es construida mediante un análisis enriquecido en cada uno de los pasos de los procesos del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-**.

Ilustración 4. Variables del planeamiento de largo plazo en Defensa.



Nota: Cada una cubre determinado nivel de riesgo y tiene un costo específico.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

B. ENFOQUE DE LA PLANEACIÓN DE LARGO PLAZO EN DEFENSA EN COLOMBIA

Existen varios enfoques o métodos para realizar la planeación de largo plazo, incluyendo, por ejemplo, la planeación restringida por recursos, la planeación top-down, la planeación incremental, la planeación por escenarios, la planeación por amenazas, la planeación por capacidades, entre otras. Estos enfoques se encuentran definidos en el Manual de Planeación de Largo Plazo de la OTAN (Stojkovic y Dahl, 2007) y surgieron en el sector real. Para la planeación en defensa se combinan dichos enfoques, tomando en cuenta las ventajas y desventajas de cada uno.

En Colombia se toman principalmente elementos de la planeación por escenarios, planeación por amenazas y planeación por capacidades como se define a continuación:

- **Planeación por escenarios:** este enfoque utiliza un conjunto de situaciones hipotéticas para el empleo de las Fuerzas de Defensa. Las situaciones son específicas en

términos de los parámetros del ambiente operacional. Las Capacidades de Defensa se determinan a partir de la evaluación de las habilidades requeridas para alcanzar los objetivos de las misiones formuladas.

- **Planeación por amenazas:** el enfoque basado en amenazas implica identificar los adversarios potenciales y evaluar sus capacidades. Las Capacidades de Defensa requeridas se basan en el criterio de derrotar al enemigo. Se exploran soluciones cuantitativas y cualitativas. La diferencia con la Planeación por escenarios radica en que los escenarios humanitarios y otros escenarios que no representan una amenaza son excluidos del conjunto.
- **Planeación por capacidades:** este enfoque comprende un análisis funcional de las operaciones futuras previstas. Se identifican las Capacidades de Defensa con base en las misiones asignadas a las Fuerzas. Esto se lleva a cabo en la ausencia de condiciones o amenazas específicas. El resultado de dicha planeación no son sistemas de armas concretas y niveles de dotación. Por el contrario, esta forma de planeación identifica las tareas que se deben llevar a cabo y las capacidades genéricas requeridas para lograrlo.

Dichos métodos se incluyen en los pasos del Proceso No. 2 - **PLANEACIÓN POR CAPACIDADES Y PROYECCIÓN DE FINANCIACIÓN** del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-**, como se describe en las siguientes secciones.

CAPÍTULO III – CAPACIDAD Y SUS COMPONENTES

En el periodo comprendido entre 2007 y 2010 se formuló la “Guía de Planeamiento Estratégico” (Ministerio de Defensa Nacional, 2007) que planteó, por primera vez, como uno de los aspectos a tener en cuenta dentro de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, la capacidad estratégica de las Fuerzas Militares. Si bien el concepto de capacidad no era el mismo que se emplea hoy, se vislumbra el fortalecimiento de los equipos con los que se ejerce soberanía y se defendería la Nación en caso de una agresión externa. Por primera vez, se tomó en cuenta la integralidad de la tarea, es decir, no solamente la inversión en el equipo, sino también en el personal y la infraestructura.

La “Guía de Planeamiento Estratégico 2011-2014” contempló un apartado especial sobre los estilos de planeación, entre ellos, el de la planeación por capacidades, retomó los conceptos básicos de la metodología que se habían extractado de los documentos americanos, españoles, de la OTAN y de Australia, donde se explicaba el concepto de la capacidad y como podía aplicarse.

Esta última guía incluyó el concepto de “capacidad” como hoy lo conocemos: la ecuación de capacidades en función de los componentes de capacidad, es decir, Doctrina, Organización, Material y equipo, Personal e Infraestructura, base de todo este desarrollo metodológico.

La implementación e institucionalización del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública es un desafío que propone transformar las metodologías actuales de planeación, fortalecer la manera de formular proyectos y, en general, mejorar la gestión que se realiza en torno a la planeación a mediano y largo plazo.

Como bien ya se ha mencionado, el **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-** permite proyectar y desarrollar las capacidades del Sector Defensa y Seguridad. A continuación, se define qué es una capacidad y cuáles son sus componentes.

A. CAPACIDAD

Una capacidad corresponde a la habilidad de realizar una tarea, bajo ciertos estándares (como tiempo, distancia y simultaneidad), a través de una combinación de sus respectivos componentes: Doctrina, Organización, Material y Equipo, Personal e Infraestructura (DOMPI). Estas habilidades se clasifican en diferentes niveles de agregación de acuerdo a su naturaleza y propósito. Al conjunto de niveles de agregación de capacidades se le denomina Taxonomía de Capacidades.

De esta manera, una capacidad puede pensarse como una función que produce determinada habilidad a partir de unos componentes DOMPI:

$$\text{Capacidad}_t = f(D_t, O_t, M_t, P_t, I_t)$$

B. COMPONENTES DE CAPACIDAD

30

- **Doctrina y documentos que soportan la capacidad:** conjunto de saberes, principios, instrucciones, enseñanzas y normas, que guían los procesos y procedimientos para el cumplimiento de la misión constitucional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en aspectos operativos, administrativos y organizacionales.
- **Organización:** estructura funcional y espacial de las unidades, mediante la cual los componentes (Material y equipo, Personal e Infraestructura) de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, interactúan coordinadamente para lograr su misión. Este componente incluye funciones, estructura, protocolo organizacional, mando, coordinación y comunicación.
- **Material y equipo:** corresponde a los elementos necesarios para desarrollar, mantener y sostener las actividades encaminadas al cumplimiento de la misión constitucional. Este componente contempla todo el ciclo de vida del material y equipo.
 - **Material:** comprende los elementos de consumo (insumos, repuestos y accesorios).
 - **Equipo:** elementos devolutivos que intervienen en el desarrollo de las actividades encaminadas a la consecución de las tareas asignadas.

- **Personal:** conjunto de individuos uniformados y civiles requeridos para el cumplimiento de las tareas asignadas. Este componente contempla el liderazgo individual y el ciclo de vida de los individuos, el cual está compuesto por incorporación, formación, capacitación, entrenamiento, desarrollo y retiro, incluyendo beneficios, salarios, pensiones, entre otros.
- **Infraestructura:** corresponde al conjunto de bienes inmuebles, redes de servicios e instalaciones necesarios para el desarrollo de capacidades asignadas. Este componente incluye infraestructura en propiedad o en tenencia³.

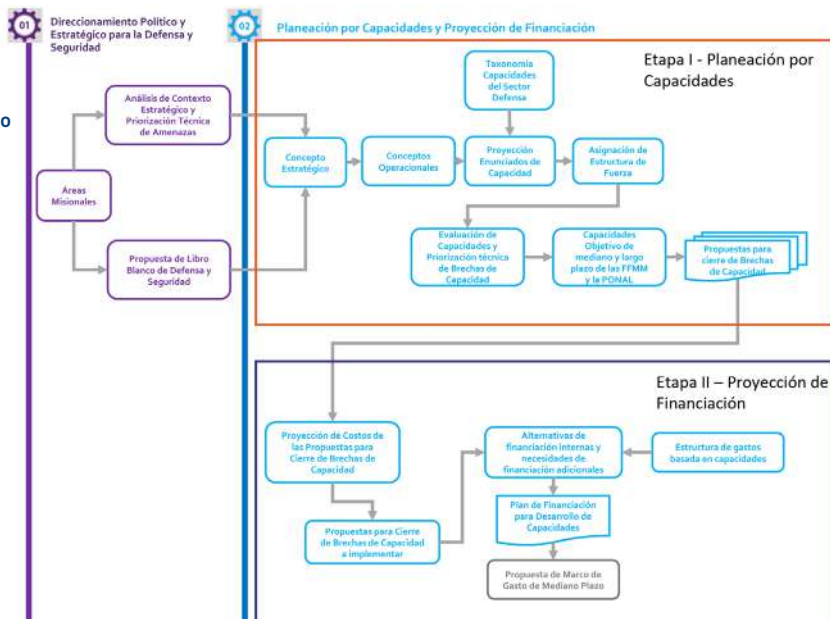
³ **Propiedad:** hace referencia al dominio del bien. **Tenencia:** Hace referencia al derecho de uso del bien sin título de dominio (comodatos, arriendo, reserva, préstamos, convenios, destinaciones provisionales, entre otros.)



CAPÍTULO IV – PLANEACIÓN POR CAPACIDADES

La Planeación por Capacidades es la Etapa I del Proceso No. 2 - PLANEACIÓN POR CAPACIDADES Y PROYECCIÓN DE FINANCIACIÓN del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÂCITAS-**. La Etapa II corresponde a la Proyección de Financiación de Desarrollo de Capacidades, la cual, como se ha señalado a lo largo del documento, se desarrolla a partir de la Guía Metodológica para la Proyección de Financiación de Desarrollo de Capacidades. Las dos etapas del Proceso y los productos correspondientes están representadas en la Ilustración 5.

Ilustración 5.
Etapas del Proceso No. 2 Planeación por Capacidades y Proyección de Financiación.



La etapa de Planeación por Capacidades tiene como objetivo determinar las capacidades y la Estructura de Fuerza requerida para alcanzar los objetivos asociados a los escenarios de planeación. En lugar de determinar qué se necesita en términos de equipo o plataformas de defensa, se determina qué habilidades y tareas el Sector debe ser capaz de hacer en el horizonte de planeación de largo plazo para alcanzar los objetivos establecidos. Además, se determina cuáles unidades deben desarrollar dichas habilidades, analizando si ya existen y si tienen los componentes de capacidad necesarios para llevarlas a cabo.

A continuación, se presenta en detalle el procedimiento de la Planeación por Capacidades. El capítulo incluye una explicación conceptual detallada de las diferentes herramientas y metodologías desarrolladas que deben ser empleadas en la elaboración de los productos presentados.

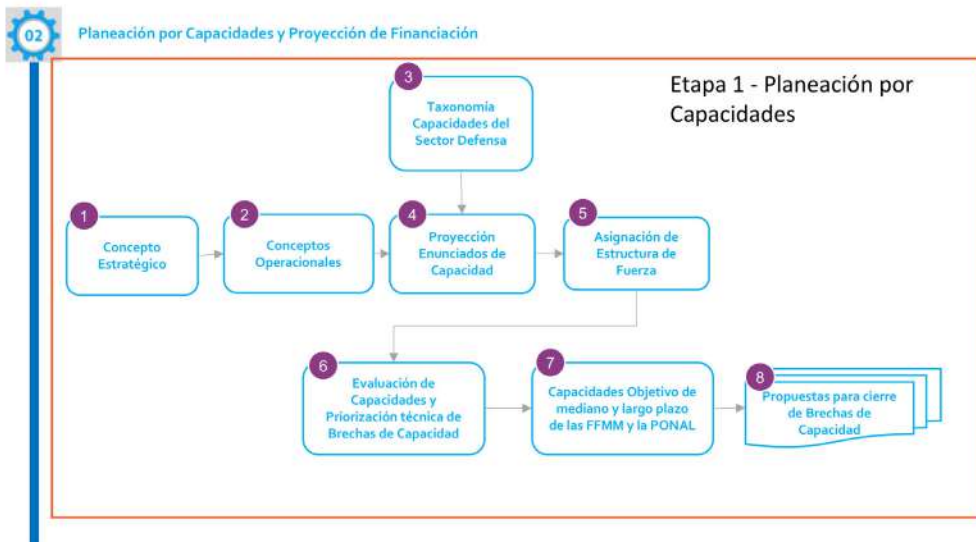
El desarrollo de la Planeación por Capacidades, Etapa I del Proceso No. 2 - PLANEACIÓN POR CAPACIDADES Y PROYECCIÓN DE FINANCIACIÓN, se generan los siguientes 8 productos:

34

1. El **Concepto Estratégico**, en el cual se desarrolla el contexto operacional relacionado a los escenarios y objetivos de planeación y se determina la jerarquía de conceptos operacionales en el marco de las áreas misionales.
2. Los **Conceptos Operacionales**, en los cuales se describe la respuesta operacional relacionada a las misiones, amenazas o fenómenos criminales establecidas en el producto de Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos elaborado en el Proceso No. 1 -DIRECCIONAMIENTO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO PARA LA DEFENSA Y SEGURIDAD.
3. La **Taxonomía de Capacidades** del Sector Defensa, que establece un lenguaje común de planeación en el sector para identificar las capacidades requeridas según los Conceptos Operacionales.
4. La **Proyección de Enunciados de Capacidad**, la cual establece en el tiempo cuánta capacidad se requiere desarrollar luego de analizar las capacidades requeridas en los Conceptos Operacionales.
5. La **Asignación de Estructura de Fuerza**, en el cual se identifican las unidades que deben desarrollar las capacidades o habilidades requeridas.

6. La **Evaluación de Capacidades y Priorización técnica de Brechas de Capacidad**, en la cual se identifican las brechas de capacidad y se priorizan de acuerdo a un análisis de riesgo asociado a los escenarios de planeación y los objetivos del sector respecto a los mismos.
7. Las **Capacidades Objetivo de mediano y largo plazo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional**, donde se documenta el análisis previo y se presentan las capacidades priorizadas y validadas al nivel estratégico del Sector Defensa.
8. Las **Propuestas para cierre de Brechas de Capacidad**, las cuales son las alternativas materiales y no materiales para cerrar las brechas de capacidad identificadas y así alcanzar los objetivos de planeación, incluyendo el análisis del riesgo asociado a las mismas.

Ilustración 6. Productos de la Planeación por Capacidades.



A. CONCEPTO ESTRATÉGICO⁴

De acuerdo al **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-**, se entiende por **Contexto Estratégico** el análisis de las condiciones, circunstancias e influencias políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales, legales, delincuenciales, militares y policiales, en escalas global, regional, nacional y local, y sus tendencias en el mediano y largo plazo, que puedan generar oportunidades y amenazas a la defensa y seguridad de la Nación. Este análisis es un producto que se genera en el Proceso No. 1. **DIRECCIONAMIENTO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO PARA LA DEFENSA Y SEGURIDAD**, estableciendo los escenarios y objetivos para el horizonte de planeación de mediano y largo plazo. Dicho documento constituye el punto de partida para la elaboración del Concepto Estratégico, documento que describe la forma como las Fuerzas emplearán de forma autónoma, conjunta y/o coordinada sus capacidades de acuerdo con el entorno provisto por el Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos, abarcando el rango más amplio de operaciones militares y policiales, en respuesta a los escenarios de planeación y sus correspondientes objetivos sectoriales.

36

Los conceptos contienen la respuesta a los retos en Defensa y Seguridad del Estado que se derivan del análisis y los lineamientos dados por los productos del Proceso No. 1. **DIRECCIONAMIENTO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO PARA LA DEFENSA Y SEGURIDAD**-. A continuación, se describe la metodología para la elaboración del **Concepto Estratégico**.

El Concepto Estratégico determina las necesidades que tiene el Estado de la Fuerza Pública (FP) en la solución a los retos que conlleva la Acción Unificada⁵. Así, se toma como punto de partida el Proceso No. 1., en el que se establecen los fines de seguridad y defensa (los qué), se determinan las misiones y tareas (los cómo) que la Fuerza Conjunta y las Operaciones Coordinadas deben desarrollar para responder a estos desafíos, y las capacidades requeridas de la Fuerza Pública (los con qué) que son necesarias para cumplir con dichas misiones y tareas.

La base del desarrollo del Concepto Estratégico son las misiones y tareas propias de la Fuerza Pública. Por esta razón, en este producto se determina lo que aporta cada una de

⁴ Los capítulos de Concepto Estratégico y Conceptos Operacionales se escribieron en colaboración con los representantes de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y de manera especial del Asesor Gustavo Salazar, del Comando de Transformación Ejército del Futuro – COTEF.

⁵ Definición de acción unificada: la sincronización, coordinación o integración de actividades entre entidades gubernamentales o no gubernamentales con las misiones y operaciones militares y policiales para lograr la unidad de esfuerzo (Comando General de las Fuerzas Militares, 2018).

las Fuerzas Militares y la Policía Nacional a la respuesta del Sector Defensa, de forma integrada, cohesionada, interoperable⁶ y complementaria. Por ello, los encargados de la elaboración de los diferentes conceptos deben tener conocimiento sobre la doctrina de cada una de las Instituciones del Sector, bajo el entendimiento de que las misiones y tareas resultantes determinan capacidades conjuntas y coordinadas que no han sido consideradas de esa forma de manera previa.

Los conceptos se apoyan en la doctrina, pero no se limita estrictamente a la doctrina existente. Por esta razón, del Concepto Estratégico (CE) y de los Conceptos Operacionales (CO) puede surgir la necesidad de la creación de tareas nuevas para cada Institución, en la medida en que los cambios en el entorno estratégico, el direccionamiento político o el marco legal así lo indiquen.

Los Conceptos Operacionales describen la forma en que se utilizan las capacidades de manera **conjunta y coordinada**, para desarrollar tareas entre las Fuerzas Militares y entre Fuerzas Militares y Policía Nacional de forma interoperable, de tal manera que permiten lograr el efecto deseado en un ambiente operacional específico.

37

Previo al desarrollo de los conceptos, debe tenerse en cuenta que el fin último es proveer una visión de las respuestas futuras - las misiones futuras - del Sector Defensa a los desafíos del Estado y de la interacción conjunta y coordinada de sus componentes para determinar qué habilidades se deben fortalecer o eliminar, y cuáles habilidades nuevas se deben desarrollar. Esto hace imperativo que se consideren aproximaciones previamente no exploradas, en la medida en que los conceptos deben identificar las misiones conjuntas y coordinadas, y las misiones propias de cada Institución, sin importar si se desarrollan en la actualidad o no. La base está en innovar, evaluar y proponer nuevos acercamientos.

- **¿Cuándo y cómo desarrollar un nuevo Concepto Estratégico y/o Conceptos Operacionales?**

Los conceptos se deben desarrollar cuando el contexto global, regional y/o local, señalan un cambio que representa un desafío para el cual el Sector puede no estar preparado para afrontar y/o aprovechar (nuevas alianzas militares, nuevas tecnologías, etc.) o al interior del Sector se desarrollan mejores prácticas (que implican mayor eficiencia o mayor eficacia por ejemplo). Por consiguiente, la necesidad de actualización de los conceptos puede ser

⁶ Según el Comando General de las Fuerzas Militares, (2018), la interoperabilidad se define como la capacidad de operar en sinergia en la ejecución de las tareas asignadas.

propuesta por el Ministerio de Defensa Nacional, el Comando General o las Fuerzas, o de manera particular por la Dirección de Proyección de Capacidades y/o por las oficinas encargadas de la Planeación, la Transformación y las Operaciones de la Fuerza Pública.

Los pasos para el desarrollo de los conceptos deben seguirse estrictamente por su complejidad, además de requerir información y personal con el conocimiento y profundidad en la doctrina y en operaciones, de tal forma que el ejercicio resulte en conceptos aplicables que permitan a los Comandantes de Fuerza y al Director General de la Policía Nacional contar con las capacidades requeridas que se ajusten a la respuesta a los desafíos del Estado contenidos en el Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos que se resuelven en los Conceptos Operacionales. Sumado a lo anterior, para la elaboración del Concepto Estratégico y los Conceptos Operacionales se debe seguir el procedimiento organizacional, de acuerdo al Anexo 1.

- **Guía general para redactar un Concepto**

38

Los conceptos son documentos ejecutivos cortos y concisos que no deben exceder las 25 páginas en el cuerpo principal del documento (sin incluir anexos). Se debe limitar los cuadros y figuras.

A continuación, se presenta la estructura particular del Concepto Estratégico:

- **Estructura Concepto Estratégico**

Capítulo 1. Introducción – Mesa Técnica de Planeación

1.1. Propósito: alcance y uso del documento como hoja de ruta para el desarrollo de los demás productos del modelo en términos de capacidades. Todos los documentos posteriores son subordinados de éste.

1.2. Marco del estudio: documento de Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos como fuente de la construcción del ambiente operacional de largo plazo y documentos de Análisis Prospectivo.

1.3. Supuestos: identificar las variables que no tendrán un cambio en la tendencia mostrada y se asume que se estimó su comportamiento final.

El total de la longitud de este capítulo no debe superar las cuatro (4) páginas, con el fin de mantener el documento lo más conciso posible.

Capítulo 2. Ambiente estratégico de largo plazo – Mesa Técnica de Planeación – Guía para el Desarrollo. El ambiente estratégico de largo plazo se compone del conjunto de ambientes operacionales de largo plazo.

Ilustración 7.
Productos de la Planeación por Capacidades.

Listado de Factores (¿qué?)		
<ul style="list-style-type: none"> • Control territorial • Influencia social de poblaciones • Influencia de poblaciones en frontera • Retaguardia estratégica en poblaciones • Retaguardia estratégica en frontera • Corredores de movilidad • Influencia política • Coerción y coacción • Disidencias • Siembra de narcóticos • Sustitución de cultivos • Laboratorios de narcóticos • Migración forzada o voluntaria con fines ilícitos • Degradación del medio ambiente • Comercio de narcóticos • Violencia de género • Violencia racista • Violencia religiosa • Trata de personas • Violencia familiar • Extorsión a la economía legal • Secuestro 	<ul style="list-style-type: none"> • Salario de supervivencia pagado por economías ilícitas • Economías soportadas en ingresos ilegales • Peculado • Lavado de activos y financiación del terrorismo • Contrabando • Comercialización de precursores químicos • Fabricación, transporte, preparación, tráfico, suministro, almacenamiento de armas, municiones y explosivos • Tráfico de migrantes • Trata de personas • Masacres • Suplantación del Estado • Tráfico de personas • Mulas migratorias • Homicidio Selectivo • Terrorismo • Acciones Terroristas que incluyen ataques en el ciber-espacio. • Sabotaje • Corrupción • Urbanización del conflicto 	<ul style="list-style-type: none"> • Retaguardia estratégica en ciudades principales • Relaciones civiles y militares • Infiltración y penetración • Alianzas entre los grupos • Desinformación sobre entidades del Estado • Reclutamiento para la ilegalidad • Cultura de la ilegalidad • Sistema de justicia • Derecho operacional • Judicialización • Investigación criminal • Infraestructura de Acceso • Infraestructura de agua potable • Energía Eléctrica • Infraestructura de transportes • Infraestructura de comunicaciones

Nota: Los factores en color rojo corresponden aquellos que son críticos y permiten construir un ambiente operacional.

Fuente: Comando de Transformación Ejército del Futuro - COTEF.

• **¿Cómo obtener los factores?**

- a. Si proviene de una variable es necesario revisar la tendencia y enmarcar la acción que podría resultar. Por Ejemplo: Si la variable del Análisis del Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos es el crecimiento económico y la tendencia es que el país entrará en una crisis en el mediano y largo plazo, sumergiéndose a niveles nunca vistos, los factores que se pueden obtener serían: acceso a alimentación, hiperinflación, salud, robo, homicidio, pobreza, NBI, consumo de los hogares, desempleo. Estos factores una vez identificados no se repetirán, con nombrarlos una sola vez es suficiente.
- b. Si proviene de un actor como, por ejemplo, un grupo armado organizado, los factores pueden ser: secuestro, coacción, extorsión, coerción, cultura de ilegalidad, suplantación del Estado, violencia, siembra de narcóticos, producción de cocaína o comercialización de drogas ilegales.

- c. Si proviene de elementos como recursos naturales, los factores pueden ser: fauna, flora, patrimonio cultural, deforestación, zonas protegidas, cabildos, zonas especiales y, en el caso de coacción, coerción y suplantación del Estado, no se incluyen porque estarían en otro previamente.

- **¿Cómo utilizar los factores?**

- a. Una vez se cuenta con el listado de los factores, se deben ubicar en el mapa con el fin de identificar sus características, relaciones y comportamiento.
- b. Los ambientes operacionales de largo plazo deben ser claramente identificados y excluyentes en esencia. Si dos ambientes se parecen, se consideran como uno más amplio. Cada ambiente recoge un número diferente de factores. Por ejemplo, si en el Mar Caribe y en el Océano Pacífico colombiano los factores presentados son similares, sólo se escribirá un ambiente de océano. Si en realidad se extiende y se mezcla con lo que pasa en las costas, sería uno solo, incluyendo las costas y el litoral.
- c. La idea es buscar el menor número de ambientes operacionales que permitan utilizar todos los factores.

- **Ubicación geográfica de los factores**

Cada una de las zonas en las que se agrupan los factores se evalúa como un posible ambiente operacional para consideración. La intención es tener la menor cantidad posible.

Ilustración 8.
Ejemplo ubicación geográfica de los factores



Fuente: Comando de Transformación Ejército del Futuro - COTEF.

Ilustración 9.**Ejemplos redacción ambiente operacional de largo plazo****Ejemplo 1 – Ambiente operacional de largo plazo:*****Participación de la Fuerza Pública en la Protección de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente***

Los actores violentos continúan estableciendo su mando, retaguardias estratégicas y corredores de movilidad dentro de los parques nacionales naturales, lo que pone en riesgo la sostenibilidad de estos hábitats, con el costo que representa para la Nación, no sólo la pérdida de la biodiversidad, sino los costos políticos y económicos que representa permitir este tipo de acciones.

Adicionalmente, como resultado del aislamiento geográfico y estatal en que se encuentran estas zonas, representan un alto costo social con manifestaciones en bajos niveles de desarrollo y precarios niveles de satisfacción de necesidades básicas. Las limitaciones en el acceso a la oferta institucional llevan a que los actores violentos suplanten el Estado e implanten la cultura de la ilegalidad.

En consecuencia, la única opción de supervivencia que se presenta para el colombiano habitante de estas zonas es adaptarse a las condiciones impuestas y desempeñar actividades que, al final, se constituyen en fuentes de financiación para la economía ilegal.

Estas actividades se relacionan principalmente con la explotación ilícita de los recursos naturales y tiene un efecto degradante para el medio ambiente en la medida en que no se cumple con las normas que regulan este tipo de actividades. El Estado, a través de la Acción Unificada, desarrolla alternativas que permiten prevenir y controlar dichas manifestaciones en el marco de la generación de oportunidades, para que la población pueda romper la dependencia de cualquier tipo de actividad ilícita.

Ejemplo 2 - Ambiente operacional de largo plazo: Neutralización de Canales de Ilegalidad

Las alianzas que se han generado en el conflicto interno han consolidado canales de ilegalidad que constituyen espacios ideales para la concentración y acción de actores violentos. En ese sentido, representan un gran reto para el Estado, en la medida que se produce la explotación de actividades ilícitas, la permeabilidad de las instituciones públicas, la pérdida de valor de las organizaciones sociales y la presión a la empresa privada. Estas acciones, desarrolladas a través de la violación de derechos fundamentales, someten a la población a condiciones denigrantes, que le impiden el desarrollo de una vida digna y le dificultan el acceso a la oferta estatal.

El Estado genera una respuesta contundente para dar solución y cierre a estos canales; sin embargo, el objetivo principal de la estrategia estatal conduce hacia acciones para proteger a la población, en el proceso de recuperar la institucionalidad. El Estado cuenta con información clara, certera y relevante sobre los actores que desarrollan actividades en los canales ilegales con el fin de, no solo proteger la población, sino además potenciar el sistema de judicialización y el diseño de programas sociales. Para que esta información sea relevante, es necesario contar con varios marcos normativos relacionados con el control y el fortalecimiento del proceso de judicialización con respecto de la extracción de minerales, la venta legal de insumos y precursores (base de la producción del narcóticos), la cadena narcotráfico, el contrabando y los delitos relacionados con el tráfico de armas, municiones y explosivos.

El fortalecimiento de la presencia del Estado promueve la ética y moral para prevenir o combatir la permeabilidad de las instituciones frente a la corrupción, el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Asimismo, provee a la empresa privada de condiciones de seguridad, no solo contra acciones delictivas sino para el ejercicio de su labor.

Fuente: Comando de Transformación Ejército del Futuro - COTEF.

Para la identificación de los factores y ambientes operacionales de largo plazo puede emplearse el Anexo 2. Construcción de Conceptos Operacionales mediante Planeación Interactiva. En dicho apartado se expone una herramienta que puede facilitar la construcción del capítulo 2 (Ambiente estratégico de largo plazo).

Capítulo 3. Acciones Centrales Sectoriales – Mesa Técnica de Planeación, Operaciones e Inteligencia

En este capítulo se describe el planeamiento conceptual (qué hacer y por qué) de tal forma que se establece los objetivos y un enfoque amplio para lograrlos. Resume todas las acciones operacionales, logísticas, administrativas, de apoyo, acción

unificada, articulación con otros sectores, que debe considerar el sector dentro de su planeamiento, con el fin de dar respuesta a los ambientes operacionales de largo plazo identificados.

En estas acciones centrales se debe plantear, en forma de prosa, la descripción de los siguientes componentes esenciales:

1. Organización necesaria para desarrollar la acción, entendida como la agrupación temporal de Fuerzas e instituciones diseñada para desarrollar la acción particular (fuerza conjunta, operación conjunta, fuerza combinada, fuerza coordinada, apoyo de la defensa).
2. Relaciones de coordinación, mando y apoyo, que fija responsabilidades y autoridades claras entre las agrupaciones.
3. Enunciado de la acción a desarrollar, siendo ésta una declaración clara acerca de la acción que se adoptará y el motivo de su adopción. Es una frase corta o párrafo que describe quién, qué, cuándo, dónde y para qué.
4. Estado final esperado de la acción.
5. Puntos decisivos, como los lugares geográficos, eventos claves, factores críticos o funciones sobre las cuales se desarrollará la acción.
6. Instrucciones de coordinación de acuerdo al literal b.

Capítulo 4. Restricciones, Desafíos, Riesgos y Problemas relacionados con la respuesta a las Acciones Centrales Sectoriales (capítulo anterior).

Con la participación de las direcciones de la Unidad de Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional y teniendo en cuenta los insumos construidos en los capítulos anteriores, se determinan acciones concretas para mitigar o solucionar situaciones que debe desarrollar la Unidad de Gestión General en apoyo a las acciones centrales del Sector como limitaciones jurídicas, restricciones políticas, relaciones inter-agenciales requeridas y otras.

- **Restricción, desafío o problema:** definición concreta del problema a enfrentar (puede plantearse una pregunta que oriente su formulación).
- **Consideraciones:** propuesta para mitigar los desafíos de implementación, consecuencias directas de las restricciones, desafíos o problemas.

Capítulo 5. Jerarquía de Conceptos Operacionales. En la identificación de las capacidades se requiere determinar qué conceptos deben desarrollarse, de manera tal que permitan, desde las perspectivas de lo conjunto, lo coordinado y de Fuerza, desarrollar las capacidades requeridas por el Sector (en términos de tareas, condiciones y estándares).

Existen distintos niveles de conceptos operacionales que, en conjunto, conforman una jerarquía. Su lugar en la jerarquía depende de su nivel de generalidad. Así, los conceptos tienen relaciones de subordinación, superioridad o adyacencia entre sí (DART, 2002).

Dadas las particularidades del Sector de Defensa de Colombia, los niveles de conceptos pueden clasificarse, tomando como referencia las áreas misionales, que se definen como grandes grupos de responsabilidades que subdividen la misión constitucional de la Fuerza Pública y del Sector Defensa, que deben realizarse de manera efectiva para el cumplimiento de los objetivos estratégicos nacionales a cargo del Ministerio de Defensa Nacional y constituyen el marco del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-**.

44

Esta visión común es relevante para la determinación de las prioridades estratégicas del Sector y para la definición de los elementos operacionales conjuntos y coordinados orientados a lograr sinergia frente a las estrategias y los medios con los que se enfrentan las amenazas. A partir del análisis del Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos, que establece los escenarios y objetivos de planeación para el mediano y largo plazo, se determina la necesidad de Conceptos Conjuntos, Coordinados o de Fuerza.

Los **Conceptos Coordinados** implican la acción tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional y los **Conceptos Conjuntos** consisten en la respuesta de dos o tres de las Fuerzas Militares. Los Conceptos de Fuerza describen las misiones asignadas a cada Fuerza según los escenarios y objetivos priorizados. Los Conceptos Funcionales describen el empleo de las capacidades al nivel de área funcional.

De acuerdo a las necesidades del Estado identificadas en el desarrollo y análisis del Concepto Estratégico, la Mesa Técnica de Planeación debe definir los criterios para el desarrollo de los Conceptos Operacionales, algunos ejemplos son:

1. Conceptos por área misional.
2. Conceptos por áreas funcionales conjuntas y coordinadas.
3. Concepto por cada una de las Fuerzas.
4. Concepto conjunto, concepto coordinado, concepto combinado, concepto interinstitucional.
5. Concepto Conjunto y coordinado.
6. Concepto por jurisdicciones geográficas.

- **Listado de anexos**

- **Anexo A.** Glosario, abreviaturas y definiciones. Cuadro de Excel o tabla de referencias sobre la terminología que se utiliza dentro del Concepto. Es importante entender que el lenguaje debe ser claro para cualquier persona, con conocimiento o no sobre la doctrina de la Fuerza Pública.
- **Anexo B.** Referencias y Bibliografía. De acuerdo a las normas APA vigentes, se recomienda utilizar las que se encuentran preestablecidas en Word, con el fin de evitar duplicar trabajo.

NOTA: los términos nuevos que aparecen de este ejercicio deben ser identificados en el texto del Concepto, por medio de cursiva y negrilla la primera vez que aparece y con solo cursiva de ahí en adelante. Esto tiene como finalidad aclararle al lector los términos que no se encuentran dentro de la doctrina de las Fuerzas y se utilizará solo con fines de unificar lenguaje en el Concepto. Todo término nuevo debe incluirse en las definiciones del Anexo A.

B. CONCEPTOS OPERACIONALES

Los **Conceptos Operacionales** (CO) responden al **Concepto Estratégico** (CE) y determinan los lineamientos de la respuesta de cada una de las Fuerzas para dar solución a los desafíos identificados. Para esto, en cada uno de los Conceptos Operacionales, se debe determinar el ambiente operacional de largo plazo -se construyen a partir de factores abordados en el análisis del Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos, y son las variables, actores y elementos que, por su impacto en las condiciones de seguridad, implican una respuesta de acción unificada del Estado y en particular de la Fuerza Pública-, que permite asimismo identificar con claridad las misiones y capacidades necesarias requeridas y su aporte para responder a los desafíos del Estado.

Estos Conceptos Operacionales deben tener en cuenta la interacción e interoperabilidad entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, dada la existencia de algunas capacidades

del Sector que no se pueden lograr sin la coordinación de todas las instituciones que la desarrollan. Para entender mejor este elemento, se puede tomar como ejemplo las operaciones realizadas para combatir la extracción ilícita de yacimientos mineros, en la cual, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ponen a disposición de una capacidad del Sector, tareas propias de cada una de ellas para poder lograr los objetivos de la misión encomendada a la Fuerza Pública.

Al igual que con el **Concepto Estratégico**, los Conceptos Operacionales se apoyan en la doctrina, pero no se limita estrictamente a la doctrina existente por lo que puede surgir la necesidad de la creación de tareas nuevas para cada Institución, en la medida en que los cambios en el entorno estratégico, el direccionamiento político o el marco legal así lo indiquen. Igualmente, el alcance de los **Conceptos Operacionales** debe tener presente el empleo conjunto y coordinado de las capacidades.

46

Previo al desarrollo de los conceptos, debe tenerse en cuenta que el fin último es proveer una visión de las respuestas futuras - las misiones futuras - del Sector Defensa a los desafíos del Estado y de la interacción conjunta y coordinada de sus componentes para determinar qué habilidades se deben fortalecer o eliminar, y cuáles habilidades nuevas se deben desarrollar. Esto hace imperativo que se consideren aproximaciones previamente no exploradas, en la medida en que los conceptos deben identificar las misiones conjuntas y coordinadas, y las misiones propias de cada Institución, sin importar si se desarrollan en la actualidad o no. La base está en innovar, evaluar y proponer nuevos acercamientos. En este sentido, el Anexo 2 *Construcción de Conceptos Operacionales mediante Planeación Interactiva*, plantea una herramienta técnica que tiene por objetivo preparar la organización para un futuro incierto y puede aplicarse al desarrollo de los Conceptos Operacionales en el caso que sea requerido, promover el entendimiento de lo que se está diseñando (la respuesta), transformar en los planeadores el concepto de lo que es factible y simplificar el proceso de planeación.

Para determinar cuándo y cómo desarrollar un nuevo Concepto Operacional, se aplican los mismos lineamientos que para el Concepto Estratégico, explicados en el aparte anterior.

Adicionalmente, para los Conceptos Operacionales, las capacidades requeridas deben constar de las siguientes partes:

- La organización (quién).
- La idea principal (qué).

- El ambiente operacional de la capacidad (AO) y los parámetros o las condiciones (dónde y cuándo).
- La razón por la cual se establece la capacidad o el problema a resolver (por qué).

A continuación, se presenta la estructura de los Conceptos Operacionales:

Capítulo 1. Introducción

1.1. Propósito. Finalidad esperada del concepto.

1.2. Marco del estudio. Narrativa sobre las fuentes de información y los datos relevantes necesarios para soportar el desarrollo del concepto, un soporte de la razón por la cual se está desarrollando.

1.3. Supuestos. Los supuestos deben incluirse para el concepto, de acuerdo a la jerarquía. Deben tener en cuenta las variables del PESTAL (política, economía, social, tecnológico, ambiental y legal, no incluir seguridad debido a que, para esta última, se debe generar respuesta siempre), identificadas en el Análisis de Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos. Contiene los puntos clave que se están desarrollando y se debe evitar repetir en los conceptos operacionales. Estos supuestos determinan la validez en el tiempo de la idea central, de tal forma que, si uno se rompe, se debe cambiar la idea central (por ejemplo, si un supuesto indica que el Sector Defensa mantendrá el liderazgo tecnológico en la región y éste no se logra).

1.4. Siglas, términos, abreviaturas.

Capítulo 2. Contexto Operacional (Solo el relevante para el concepto en desarrollo).

2.1. Descripción corta de qué está cambiando o va a cambiar sobre el ambiente operacional, la tecnología, las políticas y otras variables que llevan a que la Fuerza Pública enfrente un nuevo problema de defensa o seguridad en un concepto. Es parte del análisis de los retos contenidos en el contexto estratégico desarrollado previamente.

2.2. Fuentes adicionales de información si es necesario hacer claridad sobre situaciones particulares o el robustecimiento del contexto.

Capítulo 3. El Problema operacional y los Componentes de la Solución (únicamente para el concepto en desarrollo).

3.1. El Problema operacional. El problema es la formulación de una serie de preguntas que buscan identificar los desafíos que enfrentará la Fuerza Pública del Futuro. El problema se fundamenta en el contexto operacional y los retos derivados del mismo.

3.2. Idea Central. Es un párrafo que responde al desafío que presenta el problema.

3.3. Resumen de soluciones. Describe cómo la Fuerza Pública del Futuro implementa la idea central durante las operaciones.

3.4. Componentes de la solución e ideas de soporte. Los componentes de la solución entregan detalles de cómo implementar la idea central.

Capítulo 4. Acciones Centrales Operacionales. Esta sección permite la explicación de cómo el concepto que se construye soporta las acciones operacionales. Tienen como referencia la doctrina -cuando aplique- para que los Comandantes materialicen su planeamiento y ejecución de misiones y operaciones para obtener los resultados esperados.

4.1. Introducción y trabajo con numerales siguientes.

4.2. En adelante si es necesario.

Capítulo 5. Conclusiones y Capacidades Requeridas (Es necesario establecer las principales conclusiones y los hallazgos del ejercicio).

5.1 Conclusiones. Estado final deseado del desempeño del concepto en cuestión y su aporte a las operaciones conjuntas y coordinadas.

5.2 Capacidades Requeridas. En este apartado, se describen las capacidades requeridas necesarias para el ejercicio y sus dependencias con los demás conceptos existentes o por determinar.

Listado de Anexos:

- **Anexo A.** Glosario, abreviaturas y definiciones.
- **Anexo B.** Referencias y Bibliografía.

C. TAXONOMÍA DE CAPACIDADES DEL SECTOR DEFENSA

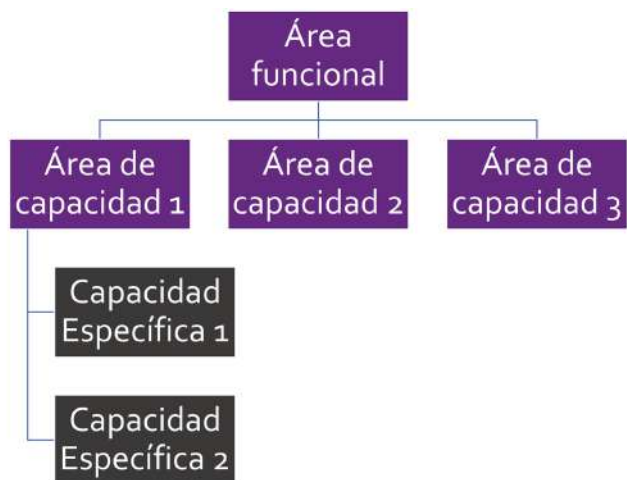
La **taxonomía de capacidades** es la clasificación y agregación de las habilidades con que cuentan las unidades de la Fuerza Pública, desde el nivel más agregado, conocido como Área Funcional, seguido de Áreas de Capacidad, y finalmente las Capacidades Específicas.

Las **áreas funcionales** son la más alta categoría de capacidades que emplea el Comando General, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la Dirección General Marítima para llevar a cabo sus misiones y objetivos.

Las **áreas de capacidad** son el conjunto de actividades o tareas interrelacionadas para el cumplimiento de un área funcional. El área de capacidad sólo debe corresponder a un área funcional.

Una **capacidad específica** es la actividad o tarea detallada con mayor especificidad para el cumplimiento de un área de capacidad. La capacidad específica sólo debe corresponder a un área de capacidad. En el caso de ser necesario, es posible definir sub-áreas de capacidad específicas con el objeto de detallar aún más las capacidades específicas.

Ilustración 10. Niveles de la Taxonomía de Capacidades



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Por lo tanto, la Taxonomía de Capacidades homologa el lenguaje de planeación del Sector Defensa. Sin ella, se generan confusiones pues el Sector está conformado por Fuerzas con distinta estructura organizacional y doctrina. La taxonomía de capacidades se encuentra en el SICAP (Sistema de Información de Brechas de Capacidad), donde además se documenta la trazabilidad de los cambios que se tengan en el tiempo. La Guía Metodológica para el Uso y Diligenciamiento del Sistema de Información de Brechas de Capacidad – SICAP está adscrita al Sistema de Monitoreo de Capacidades. En la Ilustración 11 se muestra un ejemplo del SICAP para el diligenciamiento de información con base en la Taxonomía de Capacidades.

Ilustración 11. Formulario de Diligenciamiento de Información en el SICAP

The screenshot displays the SICAP web interface for the 'Fuerza: Ejército Nacional'. The page title is 'Formulario Diligenciamiento de Información por Fuerza'. The main heading is 'Fuerza: Ejército Nacional'. The form contains four dropdown menus: 'Área Funcional', 'Área Capacidad', 'Sub-Área Capacidad Específica', and 'Sub-Área Capacidad Específica'. Below these are buttons for 'Buscar', 'Limpiar', 'Exportar Formato Cargo', 'Cargar Variables', and 'Cancelar'. At the bottom right, there are buttons for 'EXPORTAR TODO A EXCEL' and 'EXPORTAR TODO A CSV'. A table at the bottom shows columns for 'Área', 'Sub-Área', 'Procesando', 'Variables Encargadas', 'Total Variables a Diligenciar', and 'Diligenciar Variables de Mediciones'.

50

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Para la actualización de la Taxonomía de Capacidades se requieren como insumos los Conceptos Operacionales, la Doctrina Militar y Policial y las Directivas de Roles y Funciones. El desarrollo y revisión de los conceptos operacionales determina la actualización de la Taxonomía de Capacidades. La Dirección de Proyección de Capacidades verifica la coherencia de los cambios con el **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÂCITAS-**.

Ilustración 12.
Áreas Funcionales de la Taxonomía de Capacidades, por Fuerza.



Fuente: capacitas.mindefensa.gov.co

Tabla 1. Áreas Funcionales y sus definiciones

ÁREA FUNCIONAL	DEFINICIÓN
Mando y Control	Conjunto de habilidades que permite ejercer la autoridad y dirección por parte de los comandantes militares y de policía para el cumplimiento de la misión.
Inteligencia	Conjunto de habilidades relacionadas con la recolección, procesamiento, análisis, integración y difusión de información, sobre las amenazas, para reducir la incertidumbre, y soportar la toma de decisiones.
Sostenimiento	Conjunto de habilidades que proveen el apoyo y los servicios que permiten asegurar, mantener y prolongar las operaciones en el cumplimiento de la misión.
Fuegos	Conjunto de habilidades que permiten el uso de sistemas de armas contra objetivos militares para el cumplimiento de la misión y mantener la superioridad.
Movimiento y Maniobra	Conjunto de habilidades relacionadas con el movimiento y empleo de las unidades frente al enemigo para la aplicación del poder de combate para mantener la ventaja militar.

Protección	Conjunto de habilidades que preservan la fuerza, la población civil y activos estratégicos en el marco del desarrollo de operaciones militares.
Prevención	Conjunto de habilidades orientadas a disminuir la probabilidad de ocurrencia de hechos de violencia, delitos y comportamientos contrarios a la convivencia, en contextos específicos, para contrarrestar los factores de riesgo y las amenazas que las generan, estableciendo corresponsabilidad entre los diversos actores públicos, privados y sociales.
Control	Conjunto de habilidades que permiten intervenir las conductas punibles y comportamientos contrarios a la convivencia, que afectan la seguridad y convivencia ciudadana, así como la movilidad y el medio ambiente.
Investigación Criminal	Conjunto de habilidades relacionadas con la recolección de elementos materiales probatorios para establecer hipótesis con base en dictámenes y análisis de las diligencias judiciales y hechos criminales.
Soporte	Conjunto de habilidades que permiten proveer funciones comunes de dirección, administración y gestión en el sector de seguridad y defensa para el desarrollo de la infraestructura logística, desarrollo tecnológico, gestión del talento humano y potenciación del conocimiento, así como garantizar la legitimidad de las acciones de la Fuerza Pública para lograr un apoyo eficiente y efectivo a las operaciones de la Fuerza Pública.

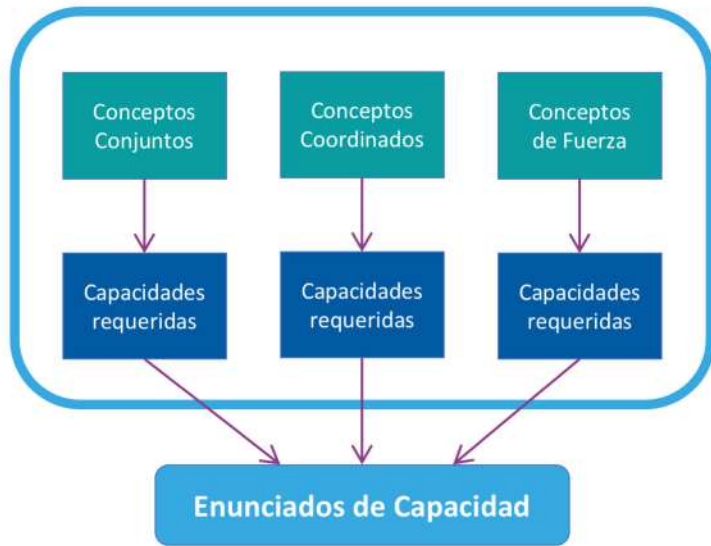
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

D. PROYECCIÓN DE ENUNCIADOS DE CAPACIDAD

A partir de los Conceptos Operacionales, los cuales identifican cuáles son las capacidades requeridas desde el nivel más agregado, conocido como Área Funcional, hasta el nivel de Capacidades Específicas (Ilustración 13), es preciso establecer un único listado de capacidades requeridas por el Sector para el mediano y largo plazo. Lo anterior es el punto de partida para la construcción de los Enunciados de Capacidad, los cuales indican las tareas que debe desarrollar la Fuerza Pública para lograr dichos conceptos, teniendo en cuenta atributos y variables asociadas que miden y cuantifican el cumplimiento de la operación. De esta manera, los enunciados establecen cuánta capacidad se requiere⁷.

⁷ Resulta importante diferenciar que las capacidades (capabilites) se encuentran catalogadas en la taxonomía sectorial de capacidades, mientras que los enunciados de capacidad establecen cuánta capacidad (capacity) se necesita para enfrentar los retos operacionales identificados en los conceptos operacionales. Estos dos términos (capability y capacity) tienen la misma traducción en la lengua española: capacidad, lo cual debe tomarse en cuenta al leer documentos de Planeación por Capacidades en inglés, para evitar confusiones.

Ilustración 13. Construcción de los Enunciados de Capacidad a partir de los Conceptos Operacionales.



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Los lineamientos y recomendaciones para la construcción de los enunciados de capacidad se encuentran en la *Guía metodológica para la formulación de indicadores de brecha de capacidad en la Planeación por Capacidades*, que hace parte de los productos del Sistema de Monitoreo de Capacidades (Directiva 44 de 2018).

A continuación, se presenta la estructura y algunos ejemplos de enunciados de capacidad. Sin embargo, para construir de manera adecuada los enunciados es esencial remitirse a la guía referenciada. Una vez validados los enunciados, éstos deben cargarse al SICAP.

• **Estructura de un enunciado de capacidad:**

Es la habilidad del Verbo Infinitivo Descripción de la tarea a realizar

Tabla 2. Ejemplos de enunciados de Capacidad

Área Funcional	Área de Capacidad	Capacidad Específica	Enunciado de Capacidad
Protección	Intervención de artefactos explosivos	Apoyo en desminado humanitario	Es la habilidad de desarrollar actividades destinadas a reducir el riesgo de afectación de miembros de la Fuerza y población civil mediante la implementación de técnicas de desminado humanitario.
		Desminado humanitario	Es la habilidad de localizar y eliminar minas para que las áreas de tierra y mar puedan ser transitadas con seguridad por las poblaciones.
		Intervención de artefactos explosivos según el ambiente operacional	Es la habilidad para neutralizar aquellas acciones que van en contra de la organización, en ambientes operacionales específicos, mediante el uso de artefactos explosivos.

54

Enunciado de Capacidad	VARIABLES DE CAPACIDAD	2017	2018	2019	2020
Es la habilidad de desarrollar actividades destinadas a reducir el riesgo de afectación de miembros de la Fuerza y población civil mediante la implementación de técnicas de desminado humanitario	Número máximo de eventos a atender con Estudios No Técnicos en un año (Cantidad/año)	3.034	5.904	6.048	6.048
	Cantidad máxima de área despejada y declarada como libre de minas en un año (m ² /año)	2.104.704	4.603.392	4.852.224	4.852.224
Es la habilidad de localizar y eliminar minas para que las áreas de tierra y mar puedan ser transitadas con seguridad por las poblaciones	Número máximo de eventos a atender con Estudios No Técnicos en un año (Cantidad/año)	126	432	432	432
	Cantidad máxima de área despejada y declarada como libre de minas en un año (m ² /año)	124.416	373.248	373.248	373.248
Es la habilidad para neutralizar aquellas acciones que van en contra de la organización, en ambientes operacionales específicos, mediante el uso de artefactos explosivos	Número máximo de frentes o áreas de trabajo de intervención a MUSE realizados de manera simultánea	8	14	20	20
	Tiempo máximo de respuesta a un requerimiento para atender un MUSE identificado en un área (min)	40	40	40	40

E. ASIGNACIÓN DE ESTRUCTURA DE FUERZA

Luego de haber construido los enunciados de capacidad, debe establecerse para cada uno de ellos la Estructura de Fuerza correspondiente, con base en la respuesta de la Fuerza Pública descrita en los pasos previos.

La **Estructura de Fuerza** es el conjunto de Unidades Militares y Policiales que tiene la Fuerza Pública, organizadas jerárquicamente. Las unidades incluyen los componentes de capacidad asociados: (i) Doctrina y documentos que soportan la capacidad, (ii) Organización, (iii) Material y Equipo, (iv) Personal, (v) Infraestructura - (DOMPI), para la realización de misiones y tareas particulares, las cuales están formalizadas en las TOE de las FFMM o en las Unidades de Referencia de la Policía Nacional. Los lineamientos para el diseño de dichas unidades se encuentran en la Guía Metodológica para el Desarrollo de las TOE de las FFMM y Unidades de Referencia de la Policía Nacional.

a. Asignación de unidades a cada enunciado de capacidad

55

A partir del análisis anterior, mediante el SICAP, cada Fuerza debe vincular las unidades a los enunciados de capacidad proyectados (Ilustración 14).

Ilustración 14.
Vinculación
de Unidades a
Enunciados de
Capacidad.

The screenshot shows the SICAP web application interface for assigning units to capacity statements. The interface is titled "Asignar Unidades a Enunciados de Capacidad" and is for the "Fuerza: Ejército Nacional". It features several dropdown menus for selecting "Áreas Funcionales", "Áreas Específicas", and "Subáreas Específicas". Below the form, there is a table with columns for "Área Funcional", "Área Específica", "Subárea Específica", "Enunciado", "Unidades Vinculadas", and "Asignar Unidades". The table contains three rows of data, each representing a different area and its corresponding units.

Área Funcional	Área Específica	Subárea Específica	Enunciado	Unidades Vinculadas	Asignar Unidades
0000	0000	0000	0000	0000	0
0000	0000	0000	0000	0000	0
0000	0000	0000	0000	0000	0

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

b. Identificación de componentes de capacidad

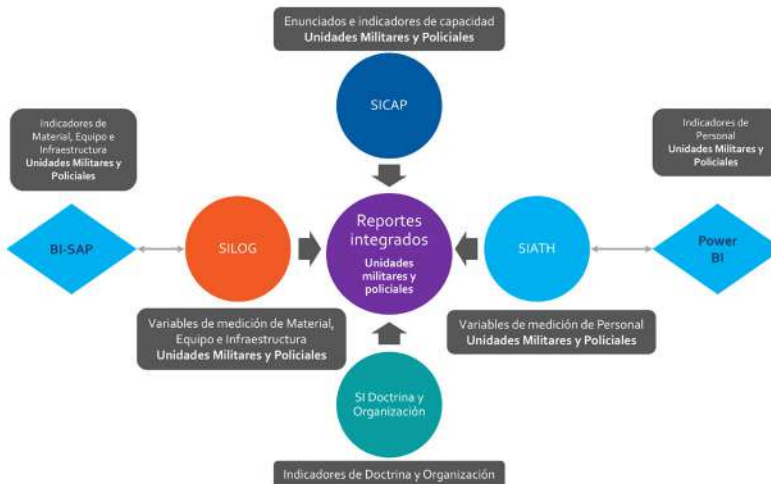
En el caso tal que no se cuente con alguno de los componentes DOMPI para desarrollar determinada tarea, ésta difícilmente podrá ser ejecutada en la actualidad. La tarea sólo puede llevarse a cabo mediante el empleo conjunto de los componentes. De esta manera, una capacidad puede pensarse como una función que produce determinada habilidad a partir de unos componentes DOMPI:

$$\text{Capacidad}_t = f(D_t, O_t, M_t, P_t, I_t)$$

Una vez se tenga claridad sobre qué capacidades tiene asociadas cada unidad, se procede a la identificación de los componentes de capacidad que la misma tiene a su cargo para el desarrollo de sus capacidades. Cada uno de los componentes de capacidad puede ser calculado en términos de distintos indicadores, los cuales se encuentran establecidos en el **Sistema de Monitoreo de Capacidades (SMC)**. En este sistema, las unidades pasan a ser la referencia de los distintos sistemas de información del sector, cada uno de los cuales representa uno de los componentes de capacidad (DOMPI): el SILOG para el Material y equipo e Infraestructura y el SIATH para el Personal y Sistemas de Información de Doctrina y Organización de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (Ilustración 15).

56

Ilustración 15.
Sistema de Monitoreo de Capacidades: las unidades como referencia de los sistemas de información del Sector Defensa.



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

F. EVALUACIÓN DE CAPACIDADES Y PRIORIZACIÓN TÉCNICA DE BRECHAS DE CAPACIDAD

En este paso se evalúa el cumplimiento de los requerimientos de capacidad identificados en el paso previo. Para hacerlo, se deben determinar las brechas de capacidad y el intervalo de tiempo en el cual se requieren las soluciones. Además, también se determinan redundancias en capacidades que generan ineficiencias. Finalmente, este paso determina el orden de las brechas de capacidad según el nivel de prioridad.

a. Evaluación de Capacidades

Para las unidades vinculadas en el paso de determinación de las capacidades requeridas, debe calcularse la magnitud de las brechas de capacidad. Este cálculo debe seguir los lineamientos y recomendaciones de la Guía metodológica para la formulación de indicadores de brecha de capacidad en la Planeación por Capacidades del **Sistema de Monitoreo de Capacidades (SMC)**. Mediante lo anterior se identifican las brechas y superávit de capacidad de las unidades analizadas.

57

Una unidad presenta **brecha de capacidad** cuando el nivel de capacidad es menor del requerido. Existen distintos tipos de brecha de capacidad:

- **Brecha tipo 1:** No hay unidades del tipo requerido.
- **Brecha tipo 2:** Existen pocas unidades del tipo requerido.
- **Brecha tipo 3:** Existen las unidades del tipo requerido, pero sus componentes DOMPI no tienen el nivel requerido (tienen un bajo nivel de alistamiento de planeación⁸).

Una unidad presenta **superávit de capacidad** cuando el nivel de capacidad es mayor del requerido. Existen los siguientes tipos de superávit de capacidad:

- **Superávit tipo 1:** La unidad tiene superávit en alguna capacidad requerida.
- **Superávit tipo 2:** La unidad tiene alguna capacidad que ya no se requiere.

De esta manera, para cada unidad debe indicarse tanto la magnitud como el tipo de brecha o superávit de las capacidades requeridas. En la Tabla 3 se presenta una manera de resumir el análisis hasta este paso. A partir del cálculo de la magnitud de las brechas de capacidad se realiza la priorización de las mismas⁹.

⁸ En la sección de Anexos se presenta un método de priorización de brechas mediante coordenadas polares, utilizando criterios como probabilidad, impacto, urgencia, flexibilidad y tamaño o magnitud de la brecha. Esta herramienta fue utilizada en ciclos de planeación anteriores.

⁹ En la sección de Anexos se presenta un método de priorización de brechas mediante coordenadas polares, utilizando criterios como probabilidad, impacto, urgencia, flexibilidad y tamaño o magnitud de la brecha. Esta herramienta fue utilizada en ciclos de planeación anteriores.

Tabla 3. Resumen de la Evaluación de Capacidades

Capacidades requeridas				Unidad		Evaluación de brechas de capacidad		
Área Funcional	Área de Capacidad	Capacidad Específica	Enunciado de capacidad	Nombre	Ubicación geográfica	Magnitud de la brecha	Tipo de brecha	Tipo de superávit

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

b. Priorización de Capacidades

La priorización de capacidades se realiza mediante una evaluación del riesgo asociado. Debe analizarse el nivel en que las capacidades requeridas impactan la respuesta a cada uno de los retos asociados a los escenarios de planeación desarrollados y el Análisis de Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos (Proceso No. 1-DIRECCIONAMIENTO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO PARA LA DEFENSA Y SEGURIDAD), tomando en cuenta la proyección potencial de las amenazas. De esta manera, se establece, para los retos, el nivel de riesgo que puede asumirse para cada una de las capacidades, como se muestra en la Tabla 4, mediante un código de colores o semáforo.

58

Tabla 4. Análisis de riesgo asociado a las capacidades.

CAPACIDADES				PROYECCIONES POTENCIALES DE LAS AMENAZAS			
Área Funcional	Área de Capacidad	Capacidad Específica	Enunciado de Capacidad	Proyección Potencial de la Amenaza 1	Proyección Potencial de la Amenaza 2	Proyección Potencial de la Amenaza 3	Proyección Potencial de la Amenaza 4
			Enunciado 1				
			Enunciado 2				
			Enunciado 3				
			Enunciado 4				
			Enunciado 5				

CONVENCIONES: Nivel de riesgo	
	Riesgo Alto
	Riesgo Moderado
	Riesgo bajo

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

La evaluación del riesgo debe ser objetiva, lo cual se logra al tomar en cuenta criterios específicos. A continuación, se presenta la manera de lograr hacer esta valoración, tomando en cuenta la proyección potencial de las amenazas asociadas al Contexto Estratégico y los enunciados de capacidad proyectados.

- **Estimar el peso de cada Proyección potencial de amenaza**

Durante el Proceso No. 1- DIRECCIONAMIENTO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO PARA LA DEFENSA Y SEGURIDAD, con base en los retos estratégicos, se determinan unas Proyecciones potenciales de amenazas y se valoran según criterios como Probabilidad, Impacto y Urgencia para estimar un peso único de cada problema potencial. En otras palabras, es necesario definir una función que vincule los criterios de calificación de las proyecciones potenciales de Amenazas (PP):

$$\text{Peso } PP_i = f(\text{Probabilidad } PP_i, \text{Impacto } PP_i, \text{Urgencia } PP_i)$$

Donde i pertenece al conjunto de los proyecciones potenciales de amenazas priorizadas.

Los anteriores criterios de referencia se definen de la siguiente manera:

- **Impacto:** Valoración cuantitativa del efecto de las proyecciones potenciales de amenazas en el horizonte de tiempo evaluado.
- **Probabilidad:** Frecuencia de ocurrencia de las proyecciones potenciales de amenazas en el horizonte de tiempo evaluado.
- **Urgencia:** Valoración de la prontitud con que deben atenderse las proyecciones potenciales de amenazas en el horizonte de tiempo evaluado.

- **Estimar la flexibilidad y relevancia de cada enunciado de capacidad**

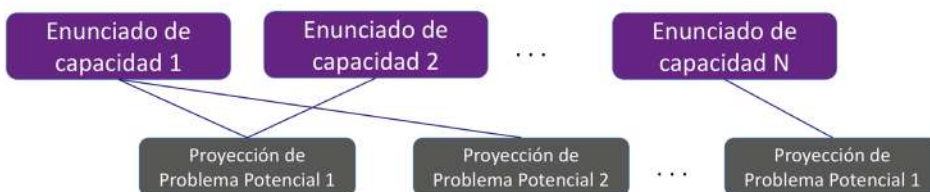
La **flexibilidad asociada a un enunciado de capacidad (EC)** es directamente proporcional al número de proyecciones de problemas potenciales que pueden enfrentarse mediante el empleo del mismo. De este modo, a medida que más problemas potenciales se enfrenten, mayor flexibilidad se tiene.

La relevancia de un enunciado de capacidad (EC) es la sumatoria de los pesos de los problemas potenciales priorizados que enfrenta.

$$\text{Relevancia } EC_n = \sum_1^i \text{Peso } PP_i$$

Un ejemplo conceptual del cálculo de relevancia es el siguiente:

Ilustración 16. Ejemplo conceptual del cálculo de relevancia



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Nótese que el criterio de flexibilidad queda incluido debido a que necesariamente el valor de la relevancia de cada enunciado de capacidad es mayor a medida que el enunciado enfrente más Proyecciones de Problemas Potenciales. Además, este cálculo incrementa en una menor medida si el peso de un problema potencial no es tan significativo. Una forma de robustecer este cálculo es normalizar la suma, incluyendo pesos ponderados de los problemas potenciales estimados, conforme a qué tan importante es la capacidad asociada en la respuesta para cada proyección de amenaza potencial¹⁰.

- **Estimar la prioridad de la brecha de capacidad**

El último paso del cálculo que se hace en priorización es el de combinar el tamaño de la brecha y la relevancia del enunciado. El método que se emplee debe vincular las dos variables mencionadas para que esté en función de las mismas:

$$\text{Prioridad } EC_n = f(\text{Nivel Brecha } EC_n, \text{ Relevancia } EC_n)$$

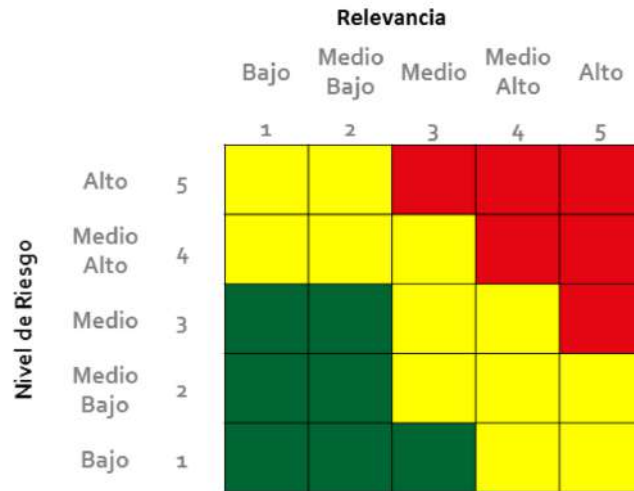
Donde n pertenece al conjunto de los enunciados de capacidad de una Fuerza.

Existen varias formas de realizar este paso de la priorización. La primera consiste en utilizar un diagrama cartesiano y elaborar un diagrama de calor (Ilustración 17). Aunque este método es más simple, puede perder efectividad al evaluar múltiples brechas de capacidad simultáneamente.

¹⁰ Si se opta por hacer esto sería necesario estimar los pesos.

La segunda es un análisis por conglomerados (Ilustración 18), que utiliza la relevancia de cada uno de los enunciados de capacidad, agrupando los enunciados por la semejanza que tienen sus observaciones en conjunto¹¹. Posteriormente, al interior de cada agrupación, se ordenan los enunciados empleando el nivel de brecha de capacidad.

Ilustración 17.
Diagrama de calor



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Ilustración 18.
Análisis de conglomerados



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

¹¹ Al momento de hacer el análisis de conglomerados se debe definir el número de agrupaciones sobre las que resultarán distribuidos los diferentes enunciados. Se recomienda crear más de 3. En el último ciclo de capacidad la cantidad de conglomerados de análisis fue de 5.

Una tercera opción es emplear el método empleado en el documento Capabilities-Based Assessment (CBA) Handbook del Office of Aerospace Studies (2014), en el cual se incluyen unas escalas de valoración para el nivel de riesgo y nivel de brecha de capacidad basadas en unos criterios estandarizados.

Escala para valoración de brechas de capacidad

Nivel	Descripción
1	Alto impacto en la efectividad operacional; Alto riesgo operacional si no se mitiga.
2	Impacto significativo en la efectividad operacional; Riesgo operacional significativo si no se mitiga.
3	Impacto moderado en la efectividad operacional; Riesgo operacional limitado si no se mitiga.
4	Impacto bajo en la efectividad operacional; Bajo riesgo operacional si no se mitiga.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Nivel de riesgo de las brechas de capacidad

Criterio	Nivel de Riesgo			
	Bajo	Moderado	Significativo	Alto
Objetivos Estratégicos	Casi certeza de cumplimiento	Muy probable cumplimiento	Probable cumplimiento	Riesgo significativo de no-cumplimiento
Puntualidad Operacional	Como planeado	Extensión menor	Demora significativa	Demoras con riesgo significativo de no-cumplimiento
Recursos	Como planeado	Requiere recursos de otros planes u operaciones	Requiere recursos que crean déficits significativos	Requiere recursos que imposibilitan otros planes u operaciones
Requerimientos no anticipados	Fácilmente gestionado, impacto mínimo	Gestionado a través de ajustes menores a otros planes	Gestionados vía ajustes significativos a otros planes	No puede gestionarse
Dotación de recursos	La cantidad de capacidad (capacity) es completa para abastecer requerimientos	El abastecimiento requiere brechas de capacidad con limitada duración	El abastecimiento requiere de brechas de capacidad con duración extendida	Requiere movilización completa para cumplir las brechas de capacidad
Capacidad Institucional	La cantidad de capacidad (capacity) es completa para abastecer requerimientos	Requiere cambios dentro de la estructura del sector para cumplir requerimientos	Requiere cambios entre la estructura del sector para cumplir requerimientos	Los requerimientos exceden la cantidad de capacidad (capacity) de la Fuerza Pública

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

- **Priorización de brechas de capacidad**

Los resultados de los enunciados que fueron priorizados según los métodos anteriores, son entregados al Alto Mando para que éste determine, de forma conjunta y coordinada, el listado final de brechas de capacidad priorizadas. Este análisis debe ser documentado en el siguiente producto, denominado **Capacidades Objetivo de Mediano y Largo Plazo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional**, que se explica en la siguiente sección.

Los anteriores pasos se resumen en la Tabla 5 que resume el análisis relacionado a la priorización técnica de brechas de capacidad.

Tabla 5. Priorización técnica de brechas de capacidad

Enunciado de Capacidad	1 si el enunciado aplica para atender la proyección potencial de amenaza, 0 de lo contrario.				Magnitud de la Brecha de capacidad	Relevancia	Ordenación
	PP1	PP2	PP3	PP4			

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Los resultados sugieren, desde la perspectiva técnica, una priorización de brechas, que debe ser complementada con los criterios estratégicos del Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, los Segundos Comandantes de Fuerza, el Subdirector de la Policía Nacional y el Viceministro para la Estrategia y Planeación durante la fase de validación.

G. CAPACIDADES OBJETIVO DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DE LAS FUERZAS MILITARES Y LA POLICÍA NACIONAL

Este producto recopila los resultados del análisis llevado a cabo hasta el momento, centrándose especialmente en cuáles capacidades fueron priorizadas en el producto anterior. Para su elaboración, se requieren como insumos el Análisis de Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos, el Contexto Operacional, los Conceptos Operacionales, la Proyección de Enunciados de Capacidad, la Asignación de Estructura de Fuerza, la Evaluación de Capacidades y priorización técnica estratégica de Brechas de Capacidad, los Reportes de Seguimiento al Cierre de Brechas de Capacidad y las directrices del Presidente de la República y del Ministro de Defensa Nacional.

La estructura del documento se presenta a continuación, donde se incluyen los aspectos principales de cada producto:

1. Introducción.
2. Contexto Estratégico.
3. Concepto Estratégico.
4. Proyección de Enunciados de Capacidad.
5. Asignación de Estructura de Fuerza.
6. Evaluación de Capacidades y priorización técnica de brechas de capacidad.
7. Priorización estratégica de brechas de capacidad.
8. Conclusiones y recomendaciones para la construcción de las propuestas para el cierre de brechas de capacidad.

H. PROPUESTAS PARA EL CIERRE DE BRECHAS DE CAPACIDAD

64

a. Alternativas para el cierre de brechas de capacidad

El objetivo de este paso es desarrollar diferentes alternativas que permitan reducir las brechas de capacidad identificadas y priorizadas en el paso previo de *Evaluación de brechas de capacidad*. Cada una debe estar conformada por soluciones, tanto materiales, como no materiales.

Los insumos fundamentales de este paso son las brechas de capacidad y los recursos presupuestales disponibles. Esto permite llegar a alternativas alcanzables que maximicen el cierre de brechas de capacidad dadas las restricciones presupuestales y los lineamientos político-estratégicos establecidos.

Los planeadores de defensa deben identificar, en primer lugar, las soluciones no materiales que consisten en analizar si los cambios en los componentes de capacidad DOMPI y/o en los conceptos operacionales permiten cerrar las brechas de capacidad. Si no es el caso, en segundo lugar, se identifican las posibles soluciones materiales que requieren buscar información en otras agencias del Estado, así como en la industria de defensa, para estudiar opciones de acuerdo a la vigilancia tecnológica (Stojkovic & Dahl, 2007).

- **Soluciones no materiales**

Las **soluciones no materiales** abarcan la redistribución de componentes de capacidad actuales relativos a personal, material, equipo e infraestructura, o la realización de

cambios en los componentes de organización y doctrina, buscando un balance entre las distintas unidades sobre su área de operaciones.

Una solución no material hace uso de componentes que están siendo subutilizados o son ineficientes en el desarrollo de las capacidades actuales. Para esto puede ser particularmente útil el listado de unidades que no hayan quedado asociadas a ninguna capacidad. No obstante, para poder desarrollarlo, es necesario identificar los componentes del DOMPI que hoy en día no son eficientes en dichas unidades.

Lo anterior corresponde al enfoque sistémico que debe lograrse en la planeación, donde se optimizan los recursos para lograr los efectos deseados. Por el contrario, un enfoque marginal asume que los cursos de acción aprobados previamente son correctos y que el proceso de planeación permite llegar a oportunidades de mejora, que no necesariamente llevan al estado óptimo de planeación. Esto se expone en referencias internacionales como en TTCP (2015), indicando que no aceptar el cambio o reorganización de la Estructura de Fuerza o su DOMPI no es viable cuando el presupuesto se reduce o mantiene.

- **Soluciones materiales**

- Las **soluciones materiales** consisten en adquisiciones en términos de los componentes de capacidad de Material y equipo, Personal e Infraestructura. Detallan cantidades y plazos de adquisiciones específicas para cada componente, no tipos generales de los mismos. Establecen claramente cuáles serán las acciones a ejecutar anualmente, tomando como referencia los cuatrienios correspondientes a los periodos presidenciales. Por consiguiente, deben indicarse los costos de manera realista y sustentada, abarcando todo el ciclo de vida (que abarca la adquisición, mantenimiento y disposición final).

Lo primero que debe establecerse es qué brecha o conjunto de brechas solucionará la alternativa. Adicionalmente, en cada alternativa debe indicarse qué unidades y cuáles de sus componentes se van a fortalecer. Cada alternativa debe contener tanto soluciones no materiales, como materiales, donde las primeras tienen el primer nivel de prioridad (Stojkovic & Dahl, 2007).

b. Presentación de las alternativas para el cierre de brechas de capacidad

Cada una de las alternativas para el cierre de brechas de capacidad debe indicar claramente tres (3) criterios interdependientes: objetivos, recursos y horizonte de tiempo.

Los **objetivos** corresponden al nivel sectorial, vinculados a los escenarios de planeación en el primer proceso del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-**. Los recursos son la Estructura de Fuerza, es decir, las unidades y componentes de capacidad requeridos y el presupuesto disponible. El horizonte de tiempo de aplicación de la alternativa debe estar dentro del horizonte de planeación, también establecido en el primer proceso del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-**.

El uso de los criterios mencionados permite a la Alta Dirección evaluar y priorizar las alternativas de manera más adecuada y objetiva. Lidow (2017) propone inicialmente identificar las alternativas bajo tres categorías: críticas, importantes y deseables, dependiendo de cuáles de los tres criterios mencionados son fijos (no se pueden modificar) y cuáles variables (se pueden modificar).

66

Las **alternativas críticas** cumplen obligatoriamente un objetivo sectorial estratégico en un periodo de tiempo específico. Esto implica destinar todos los recursos requeridos para su cumplimiento. Por definición, todas las alternativas críticas son equivalentes dentro de dicha categoría.

Las **alternativas relevantes** son aquellas que tienen un impacto significativo en el desempeño. En éstas, los recursos son constantes y tanto el tiempo como el objetivo pueden ser variables. Lo anterior implica que el sector sea comprensivo cuando el objetivo sea variable y paciente cuando el horizonte de tiempo cambie.

Las **alternativas deseables** son aquellas en las que tanto los recursos como el horizonte de tiempo son variables. El sector desea un resultado específico, pero no puede comprometer recursos específicos en un periodo de tiempo particular. El avance de la alternativa será posible solo en el momento en que los recursos estén disponibles.

Dado que los recursos son indispensables para las alternativas críticas y relevantes, en caso de que sea necesario, los recursos asignados para las alternativas deseables podrán ser transferidos a los de las otras categorías. Por consiguiente, es necesario identificar alternativas deseables que, en caso de ser necesario, soporten el desarrollo de las alternativas críticas.

Ilustración 19. Tipos de alternativas para el cierre de brechas de capacidad.

		TIPO DE ALTERNATIVA		
		Alternativas críticas	Alternativas relevantes	Alternativas deseables
CRITERIO	Objetivo	Fijo	Variable o Fijo	Fijo
	Recursos	Variable (puede aumentar)	Fijo	Variable
	Horizonte de Tiempo	Fijos	Variable o Fijo	Variable

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

El riesgo asumido y cubierto por una alternativa determinada está directamente relacionado al cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos y priorizados a nivel sectorial en el Proceso No. 1 - DIRECCIONAMIENTO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO PARA LA DEFENSA Y SEGURIDAD. Si un objetivo se cumple completamente, el riesgo cubierto será de 100% y el asumido de 0%. En el caso en que el objetivo no se pueda cumplir completamente, habrá un nivel de riesgo cubierto y asumido, por lo cual, debe incluirse un análisis detallado que lo explique tanto cualitativa como cuantitativamente.

I. PRÓXIMOS PASOS

Las Propuestas para el Cierre de Brechas de Capacidad son el insumo de la etapa de Proyección de Financiación. La *Guía Metodológica para la Proyección de Financiación de Desarrollo de Capacidades* indica en detalle cómo desarrollar cada uno de los productos que hacen parte de dicha etapa.

Una vez seleccionadas las Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad a implementar, la *Proyección de Financiación de Desarrollo de Capacidades* planea y programa los recursos necesarios para su desarrollo, por fuente de financiación, en el Plan de Financiación para el Desarrollo de Capacidades. La selección de Propuestas para el Cierre de Brechas de Capacidad a implementar y su respectiva programación de recursos en el mediano y largo plazo para todas las fuentes de financiación constituyen el insumo principal para la elaboración de los documentos estratégicos del Proceso No. 3 - PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTAL y para la distribución anual del presupuesto del Proceso No. 4 - PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL BASADA EN CAPACIDADES.

SIGLAS

SIGLAS	Significado
ARC	Armada República de Colombia
CGFM	Comando General de las Fuerzas Militares
COTEF	Comando de Transformación Ejército del Futuro - Ejército Nacional
DOMPI	Doctrina, Organización, Material-Equipo, Personal e Infraestructura
EJC	Ejército Nacional
FAC	Fuerza Aérea Colombiana
FFMM	Fuerzas Militares de Colombia
FOCIS	Force Oriented Cost Information System
PNC	Policía Nacional de Colombia
SIATH	Sistema de Información para la Administración de Talento Humano
SICAP	Sistema de Información de brechas de Capacidad
SILOG	Sistema de Información Logística del Sector Defensa
SMC	Sistema de Monitoreo de Capacidades
TOE	Tabla de Organización y Equipo

CAPÍTULO V - ANEXOS

ANEXO 1. PROCEDIMIENTO ORGANIZACIONAL REQUERIDO PARA LA ELABORACIÓN DEL CONCEPTO ESTRATÉGICO Y LOS CONCEPTOS OPERACIONALES

Para el desarrollo del Concepto Estratégico y de los Conceptos Operacionales, es preciso establecer un esquema a desarrollar que incluya la siguiente información:

1. Nombre del concepto a desarrollar.
2. Referencia al Contexto Estratégico, en la cual se plantee la necesidad de desarrollar dicho concepto o a la justificación de la necesidad de revisión del mismo.
3. Instrucciones de coordinación.
4. Cronogramas de trabajo (etapas, hitos y actividades de comunicación) con sus respectivos responsables.
5. Equipos de trabajo requeridos que cubran los requerimientos de la mesa de trabajo y actividades propias de cada Fuerza, como actividades de simulación y actualización de la doctrina y entrenamiento.

69

Adicionalmente, los responsables de la elaboración de estos documentos deben realizar las siguientes actividades:

- **Desarrollar un convenio de responsabilidades y de confidencialidad** entre los participantes, con el fin de detallar las responsabilidades de cada Fuerza que desarrolla el proceso y garantizar la debida reserva de la información que permita el desarrollo de los conceptos. Los conceptos son documentos públicos, por esta razón, aunque se utilice información sensible en su construcción, ésta no debe ser expuesta, ni en la literatura de consulta, ni en el cuerpo del documento.
- **Conformar el equipo de redacción.** Este equipo no solo desarrolla el documento, sino que identifica las necesidades adicionales de personal, grupos de trabajo, invitados y participantes, con el fin de profundizar en el desarrollo del concepto. El Concepto Estratégico partirá de la Doctrina Conjunta y entregará responsabilidades a cada una de las Fuerzas. El COGFM, las Fuerzas Militares, y la Policía Nacional deben coordinarse con el fin de mantener la unidad de esfuerzo en el desarrollo.

- **Mantener una estrecha colaboración y coordinación con las Oficinas de Planeación y de Transformación de las Fuerzas**, dependencias que entregan sus aportes al ejercicio de acuerdo a la estructura que se enuncia en el apartado siguiente. El equipo de redacción recibirá estos aportes y agrupará en un solo documento el material entregado. El Contexto Estratégico será la fuente de la cual se extraen los retos del Estado a los que se les dará respuesta en el desarrollo de los conceptos. Es preciso señalar que, una vez se inicie la elaboración del documento, cualquier adición debe ser presentada para revisión y aprobación por parte de los integrantes de la mesa de trabajo.
- **Desarrollar y revisar el borrador del concepto** con los jefes o directores de planeación y transformación, y preparar el concepto para su aprobación final.

- **Lineamientos adicionales:**

- Escribir el Concepto en presente (el uso del tiempo presente permite al autor escribir como si la solución al desafío está disponible y está siendo utilizada).
- Utilizar las reglas gramaticales.
- No utilizar pronombres personales.
- No utilizar mayúsculas, salvo al iniciar una frase.
- Usar normas APA vigentes para las referencias.
- No utilizar "Ibid". Escribir toda la referencia en los borradores para evitar la ruptura de referencia.
- Soportar toda la información que se plantee en el documento. En caso de ser una producción intelectual no contenida en otro documento, debe estar validada con todo el grupo de trabajo durante la escritura debido a que este documento representa la guía intelectual para la construcción de la Fuerza Pública del Futuro y determina el uso de las tareas propias de cada Fuerza.

- **Actividades de Coordinación para el desarrollo de Conceptos**

A continuación, se indican las actividades de coordinación necesarias para la elaboración de los Conceptos. Se debe construir el plan de trabajo, en el que se indique el término de tiempo que se destinará a cada una de las actividades, el tipo de actividad (si es administrativa o técnica), las dependencias participantes y el número de semanas por actividad.

a. Equipo de trabajo:

La mesa Técnica de Planeación debe elegir los responsables del trabajo de acuerdo a lo siguiente:

- **Coordinador:** Organiza el desarrollo del trabajo, garantiza su logística y es responsable del equipo.
- **Moderador - DPC:** Responde por la metodología y el hilo conductor de la mesa.
- **Relator del concepto:** Construye día a día el documento borrador desde el primer día de trabajo.
- **Personal de las Fuerzas citados a las mesas de trabajo.**
- **Personal de apoyo logístico:** Encargados de conseguir y preparar el lugar de reunión, citar a los asistentes, llevar la asistencia y actas de trabajo.

b. Responsabilidades del coordinador de trabajo de los Conceptos Estratégico y Operacionales:

- Facilitar la coordinación con el MDN, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
- Consolidar los insumos y mantener control de configuración de los productos.
- Coordinar la revisión de la documentación producida.
- Informar y presentar los avances del trabajo a los tomadores de decisión.
- El tamaño y enfoque del grupo de trabajo puede cambiar durante el curso del desarrollo de los productos.

71

c. Mejores prácticas:

- Mantener una relación interactiva con los tomadores de decisión y las Fuerzas con el fin de que el análisis aborde sus intereses. El tomador de decisión es el arbitrador final en la aceptación de alcance y supuestos.
- Hacer uso de los análisis previamente construidos, siempre que sea factible. Esto permitirá controlar el alcance de los análisis y prevenir “reinventar la rueda”.
- Utilizar el lenguaje de planeación común del Modelo que homologa las diferencias existentes entre las instituciones que hacen parte del Sector Defensa. En algunos casos puede que, en la metodología y el lineamiento del Modelo, se usen términos similares a las doctrinas de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Aunque puede haber coincidencias, en la mayoría de los casos ésto no sucederá.
- Documentar mediante actas todas las discusiones en el grupo de trabajo acerca de cómo el análisis será conducido en el presente o en el futuro.

- Emplear herramientas tecnológicas que faciliten y hagan uso eficiente del tiempo y los recursos disponibles.
- Procurar que los documentos sean concisos y claros, evitando el uso de información redundante.
- Establecer reuniones de trabajo periódicas para presentar información preparada previamente por los integrantes del grupo de trabajo. En dichas reuniones deberán presentarse las fuentes de información y personal participante en la preparación de la información.

d. Reuniones de trabajo:

Las reuniones de trabajo serán de dos tipos:

1. Reunión de presentación final de la metodología, guía y responsabilidades, en la cual se nombrará la coordinación del ejercicio.
2. Reunión tipo plenaria para presentar los insumos de información preparados por los integrantes del grupo de trabajo.

72

De igual manera, las reuniones de trabajo deben tener el quórum requerido, es decir, debe contar con la asistencia de los designados por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Dado que la construcción de los insumos requeridos necesita continuidad, la asistencia a las reuniones no puede delegarse. En caso de que no sea posible la asistencia de los delegados de una Fuerza, la coordinación enviará el documento trabajado a dicha Fuerza y ésta se responsabilizará de entregar comentarios en los siguientes tres (3) días.

Los insumos de información deben prepararse con apoyo del personal que se considere pertinente en las dependencias participantes, con el fin de que la información aportada al trabajo no refleje posiciones subjetivas sino el trabajo interdisciplinario dentro de cada una de las Fuerzas.

e. Preparación de insumos de información:

Los participantes en la mesa de trabajo deben preparar los insumos de información que aportarán para el desarrollo de la actividad semanal. Por lo tanto, el trabajo se desarrollará al interior de cada institución, siendo el participante, el responsable de construir los insumos que reflejen la posición y aporte de la Fuerza y no posiciones subjetivas.

Las reuniones de plenaria se llevarán a cabo cada semana, así mismo se destinarán dos (2) días para realizar las sesiones de consolidación y redacción.

f. Revisión y validación:

El borrador del producto estará sujeto a un proceso de revisión por parte de las instituciones participantes. En dicha revisión debe indicarse el tipo de observación, sea de forma o de fondo, y la propuesta de corrección. En caso de no incluir una propuesta de corrección completa, la observación no será tomada en cuenta para la versión final.

Con el fin de recibir retroalimentación del nivel estratégico a cargo de la validación del producto, se realizarán reuniones de presentación de los avances. Esta presentación facilitará dar a conocer los avances y realizar los ajustes con base en el direccionamiento del nivel estratégico encargado de la validación del producto de Concepto Estratégico.

La mesa técnica de Planeación será la encargada de construir la versión final, en la que se incluirán los ajustes entregados durante la instancia de revisión del borrador. Se indicará qué institución realizó la observación, el tipo de observación, si ésta fue aceptada o no, y la justificación correspondiente.

g. Perfil de los participantes:

Los participantes en la construcción del producto de Concepto Estratégico deben cumplir el perfil descrito a continuación, y su asignación debe ser formalizada mediante oficio dirigido al Ministerio de Defensa Nacional.

- Tener conocimiento de los fundamentos del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública (Resoluciones 7144 de 2018 y 0545 de 2019).
- Tener el perfil de acceso a la información requerida para la construcción del producto de Concepto Estratégico (Decreto 857 de 2014, artículo 11).
- Reportar permanentemente a sus dependencias acerca del desarrollo del producto de Concepto Estratégico.
- Tener la capacidad de solicitar dentro de su dependencia y su Fuerza la información requerida para la construcción de los insumos para el desarrollo del producto de Concepto Estratégico.
- Tener la disponibilidad de tiempo para la participación en el desarrollo del producto, dado que la participación en el mismo es indelegable luego de ser asignado por su Fuerza.

ANEXO 2. CONSTRUCCIÓN DE CONCEPTOS OPERACIONALES MEDIANTE PLANEACIÓN INTERACTIVA

ANÁLISIS DE FACTORES A TRAVÉS DE PLANEACIÓN INTERACTIVA

Para desarrollar los conceptos puede adoptarse el esquema de la planeación interactiva, la cual de acuerdo con Ackoff, Magidson & Addison (2006), se define como aquel esquema de planeación mediante el cual no se planea para el futuro sino para la respuesta deseada en el presente. Se prepara a la organización para el éxito durante el futuro incierto¹².

Mediante el enfoque de planeación interactiva del diseño idealizado, el futuro se toma en consideración a partir de los supuestos que fijan los planeadores. Mientras que los pronósticos hacen referencia a futuros probables, los supuestos consisten en posibles futuros. Por ejemplo, durante un viaje de carretera cargamos una llanta de repuesto a pesar de no pronosticar tener un pinchazo, sin embargo, es posible que lo tengamos.

74

Lo mismo pasa con las capacidades en el Sector Defensa. Estas son una póliza de seguro ante posibles escenarios del entorno estratégico y las amenazas, fenómenos criminales u oportunidades que lo caracterizan. Sin embargo, el diseño de la respuesta mediante las capacidades debe permitir flexibilidad y adaptabilidad para enfrentar cualquier posible contingencia que se presente, que es la misma premisa de la planeación interactiva.

Algunos beneficios de la planeación interactiva se enuncian a continuación y cada uno de ellos se encuentra explicado en detalle en Ackoff, Magidson & Addison (2006):

- Promueve el entendimiento de lo que se está diseñando (la respuesta).
- Transforma en los planeadores el concepto de lo que es factible.
- Simplifica el proceso de planeación.
- Promueve la creatividad.
- Facilita la implementación.

¹² Además del interactivista, Ackoff, Magidson & Addison (2006) señalan que existen varios enfoques de planeación como los siguientes:

- Inactivista: Respuesta pasiva o no activa, al considerar adecuada la respuesta actual. Si aparece un problema se espera que este desaparezca sin intervención.
- Reactivista: Se utilizan las soluciones que sirvieron para responder a problemas en el pasado.
- Preactivista: No se toma en cuenta el pasado ni el presente para buscar la solución al problema. Se espera que el futuro sea mejor que el presente.

De acuerdo a este enfoque de planeación, las **partes del concepto** son las siguientes:

1. **El sistema de la amenaza, fenómeno criminal u oportunidad:** Se identifican actores, sus roles e interacción y, a partir de ello, se identifican los distintos elementos, variables y subsistemas.
2. **Evaluación de la respuesta:** Se evalúa la respuesta ante la amenaza, fenómeno criminal u oportunidad, identificando las obstrucciones que dificultan el cambio en el sector y que pueden llevar a fracasar ante los cambios y condiciones del entorno estratégico.
3. **Planeación de los fines:** Se determina qué debe hacerse para construir una respuesta ideal y no fracasar ante los cambios y condiciones del entorno estratégico.
4. **Planeación de los medios:** Se proponen las capacidades que deben crearse, mantenerse o fortalecerse para alcanzar los fines determinados, cerrando las brechas entre las respuestas de referencia y la ideal.
5. **Planeación de los recursos:** Se planean los recursos necesarios (componentes de capacidad) para alcanzar los fines propuestos y desarrollar las capacidades requeridas.
6. Para desarrollar los conceptos, la **metodología** se divide en dos grandes partes: La identificación del sistema de la amenaza y la construcción de la respuesta por parte de la Fuerza Pública.

EL SISTEMA DE LA AMENAZA, FENÓMENO CRIMINAL U OPORTUNIDAD

Con base en el documento de Contexto Operacional, se procede a definir qué amenazas, fenómenos criminales u oportunidades deben ser atendidos a través de una respuesta del Sector Defensa. Hay algunas de éstas (como, por ejemplo, las Necesidades Básicas Insatisfechas) que, si bien son responsabilidad del Estado, no lo son del Sector Defensa.

Esta revisión es el paso inicial dado que el ejercicio de planeación debe estar focalizado en el Sector Defensa y no en todas las funciones y responsabilidades del Estado. Esto simplifica y acota el análisis de la respuesta del Sector ante un entorno estratégico complejo.

Tabla 6. Clasificación de amenazas, fenómenos criminales y oportunidades

Clasificación de amenazas, fenómenos criminales u oportunidades	Nombre	Descripción y razones de la clasificación
El Sector de Defensa tiene responsabilidad en darles respuesta		
La respuesta está a cargo de otras agencias del Estado		

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

ELABORACIÓN DE LOS SISTEMAS DE LAS AMENAZAS

Para cada una de las amenazas, fenómenos criminales u oportunidades para los cuales se determinó que el Sector Defensa tiene responsabilidad en darles respuesta, se debe elaborar un análisis sistémico que refleje los componentes que lo integran, incluyendo los subsistemas, actores y variables relacionadas. Este paso permite entender mejor los distintos elementos que componen el complejo sistema alrededor de la amenaza, fenómeno criminal u oportunidad. El sistema puede modificarse en el tiempo, dado que los actores que hacen parte de él pueden cambiar y adaptarse al entorno.

Por ejemplo, para el fenómeno criminal del narcotráfico se elaboró el sistema de las drogas ilícitas que se muestra en la ilustración 20. Este sistema fue trabajado desde el año 2012 por especialistas de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional con el objetivo de entender mejor el fenómeno y tener una útil herramienta de planeación.

76

Ilustración 20.
Sistema de las drogas ilícitas



En el diagrama del sistema de las drogas ilícitas se incluyen 5 subsistemas:

- 1) Producción.
- 2) Tráfico.
- 3) Distribución y comercialización.
- 4) Delitos conexos.
- 5) Actores Dinamizadores.

A cada uno de esos subsistemas se le identifican distintos elementos constitutivos, variables relevantes, entradas y salidas. Cada subsistema transforma determinadas entradas en salidas específicas.

IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES DEL SISTEMA

Como se mencionó arriba, los actores cambian y se adaptan en el tiempo. Las relaciones entre sí permiten identificar elementos y variables relevantes que conforman el sistema analizado. Los actores que conforman el entorno estratégico que enmarca la situación problemática pueden clasificarse según su rol. A continuación, se explican las características de cada uno de ellos, con base en Olaya & Gómez-Quintero (2017):

77

- **Impulsores o Ejecutores:** Aquellos que generan o conducen el problema. Sus acciones tienen un impacto directo en la amenaza y sus manifestaciones.
 - ¿Cuáles intereses tiene el actor que le impulsan a “dirigir el problema”?
 - ¿Cuáles metas persigue?

Proveedores o Cooperantes: Los que proveen recursos e información relevante para las acciones de los impulsores o ejecutores.

- ¿Por qué el actor provee recursos específicos o información?, ¿Cuál es el propósito de hacerlo?
- ¿Cuáles metas busca cumplir al proveer esos recursos o información?

Afectados: Son los directamente afectados por la amenaza y sus manifestaciones.

- ¿Cuáles intereses (de los actores afectados) son impactados por el problema?
- ¿Cuáles metas son afectadas por el problema?

Con el fin de caracterizar a los actores identificados, se propone diligenciar la Tabla 7.

Tabla 7. Caracterización de los distintos actores según su rol, intereses y metas

Roles	Actores	Intereses y metas
Impulsores o Ejecutores	Actor 1	
	Actor 2	
Proveedores o Cooperantes		
Perjudicados		

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Además, los actores del sistema interactúan entre sí. En la Tabla 8 se presenta una matriz para caracterizar esta interacción.

Tabla 8. Interacción entre los actores del sistema

	Actor 1	Actor 2	Actor 3	...
Actor 1				
Actor 2				
Actor 3				
...				

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Para cada una de las celdas incluir:

- Necesidades y compromisos de articulación o coordinación entre el par de actores.
- Flujos de información entre el par de actores.

DESCRIPCIÓN DEL ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA

A partir del análisis de actores elaborado previamente y las relaciones entre los mismos, se identifican los distintos elementos y variables que conforman el sistema y, si es el caso, agrupaciones de elementos que conformen subsistemas más específicos. Para desarrollarlo, se propone realizar un diagrama similar al de la Ilustración 17.

En caso de que resulte más sencillo, puede comenzarse por diligenciar la Tabla 9.

Tabla 9. Identificación de subsistemas, elementos y variables

Subsistema	Elementos y variables relevantes

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA

En esta sección se identifica como los actores responderán al fenómeno en cuestión y, a partir de ello, cuáles son sus capacidades requeridas.

IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES QUE RESPONDEN ANTE LA AMENAZA

Como se indicó arriba, hay distintos tipos de actores que conforman el entorno estratégico. Los que forman parte del Sector Defensa y Seguridad, que tienen la responsabilidad de dar una respuesta frente a la problemática, son los propietarios e intervinientes.

79

Tabla 10. Roles de los actores que responden ante la amenaza

Roles	Actores	Intereses y metas
Propietarios		
Intervinientes		

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

A continuación, se explican sus características, con base en Olaya & Gómez-Quintero (2017):

- **Propietarios:** Son aquellos que tienen una visión global de problema y que tienen la responsabilidad de resolverlo a partir de distintos cursos de acción. Son los propietarios del problema.
 - ¿Cuáles son las metas que un propietario podría querer alcanzar mediante la solución del problema?
 - ¿Por qué está interesado en resolverlo?

- **Intervinientes:** Aquellos que forman parte del entorno o contexto y que en cualquier momento pueden brindar oportunidades o amenazas que mejoran o empeoran el problema.
 - ¿Cuáles intereses en el problema puede tener el interviniente?
 - ¿Cuáles metas puede alcanzar mediante la mejora o empeoramiento del problema?

Para establecer cómo los actores propietarios e intervinientes interactúan entre sí, se propone diligenciar la matriz de la Tabla 8 presentada arriba.

DESCRIPCIÓN DEL ESTADO ACTUAL DE LA RESPUESTA

En este paso, debe exponerse la respuesta actual del Sector Defensa ante la amenaza, fenómeno criminal u oportunidad, tomando en cuenta el análisis sistémico elaborado previamente.

Tabla 11. Descripción del estado actual de la respuesta

Subsistema	Variable o elemento del subsistema	Responsable de atender este elemento o variable	Descripción de la respuesta del responsable
------------	------------------------------------	---	---

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

ANÁLISIS DE LAS OBSTRUCCIONES

Con base en el análisis realizado anteriormente, deben identificarse las discrepancias y los conflictos que se presentan con respecto al sistema. Las discrepancias son aquellas diferencias entre lo que el sistema es y lo que se cree que es. Los conflictos se presentan cuando hay más de un interés y el alcance de uno impide el logro del otro. Este análisis permite evidenciar cuáles características y propiedades del Sector Defensa obstruyen el progreso de la organización y constituyen una resistencia al cambio.

Tabla 12. Discrepancias

DISCREPANCIAS	DESCRIPCIÓN
Con respecto a los fines	Realidad:
	Percepción:
Con respecto a los medios	Realidad:
	Percepción:
Con respecto a los recursos	Realidad:
	Percepción:
Con respecto a la estructura organizacional y administración	Realidad:
	Percepción:
Con respecto a los participantes y el medio ambiente	Realidad:
	Percepción:

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Tabla 13. Conflictos

CONFLICTOS	DESCRIPCIÓN
Conflictos internos de los individuos	
Conflictos entre los individuos	
Conflictos entre los individuos y la organización o partes de ella	
Conflictos dentro de las unidades	
Conflictos entre las unidades del mismo nivel	
Conflictos dentro de la organización como un todo	
Conflictos entre la organización y los grupos externos	

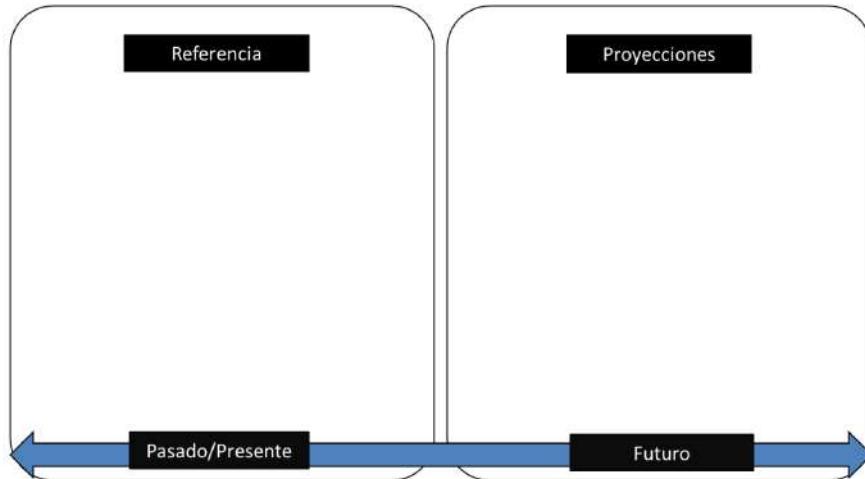
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

PROYECCIONES Y ESCENARIOS DE REFERENCIA

A continuación, se determina cuál será el futuro de la organización en caso tal que no se realicen cambios en los planes actuales, políticas, programas y prácticas del sector o en el medio ambiente que lo afecta, o si el ambiente cambiará únicamente en maneras esperadas. Esto permite entender cómo la institución se destruirá a sí misma en caso en que no se realicen cambios significativos. Aquí se analiza la manera en que las

obstrucciones descritas en el paso anterior previenen realizar cambios adaptativos a las condiciones cambiantes.

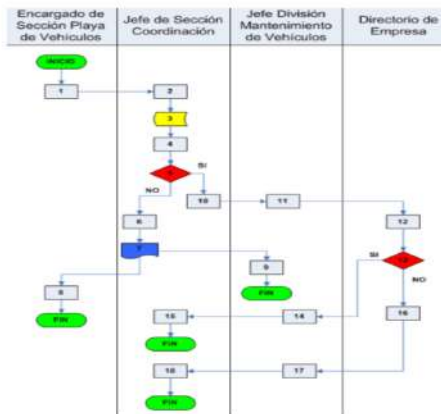
Ilustración 21. Conflictos. Respuesta del sistema
(modelo de referencia y proyecciones en caso de que no haya cambios)



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Para diligenciar la información de la ilustración 21 puede construirse un mapa mental (que indique claramente los actores responsables) o un diagrama de flujo matricial (que incluye los actores responsables en el encabezado –Ilustración 22–). Estos modelos deben estar acompañados de una explicación o narrativa.

Ilustración 22. Diagrama de flujo matricial



PLANEACIÓN DE LOS FINES

En esta etapa, se define qué se desea que el Sector Defensa sea en este momento si pudiese ser cualquier cosa. De esta manera, posteriormente se establece cuáles son las brechas para llegar allí desde el modelo de referencia actual analizado previamente. Así, se establece el diseño que previene la auto-destrucción que se planteó en la etapa del diseño de la problemática.

a. La nueva misión de respuesta del sector frente a la amenaza

Enuncia el sentido del propósito de la organización en cuanto a la amenaza, fenómeno criminal u oportunidad, integrando los diversos roles del Sector Defensa en un todo coherente. De esta manera, se establece un único propósito que es diferente a la suma de las misiones de los miembros del Sector o de cada una de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

b. Propiedades deseadas del diseño idealizado

Contempla qué necesita ser el Sector Defensa para cumplir con la misión. Asume todos los aspectos de la organización y la respuesta ante los elementos y variables del sistema de la amenaza, fenómeno criminal u oportunidad.

c. Diseño idealizado

Se toman decisiones de cómo las prioridades identificadas van a llevarse a la realidad. Para hacerlo, deben evaluarse las propuestas para establecer si unas van en contravía de otras y priorizándolas. Puede elaborarse un mapa mental o diagrama de flujo matricial. Se toman en cuenta la misión y las propiedades de diseño construidas previamente.

IDENTIFICACIÓN DE LOS RETOS

En esta etapa, se comparan los escenarios de referencia con el diseño idealizado para establecer cuáles son los retos que hay para llegar a éste último.

Tabla 14. Retos

Retos	Descripción

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

Cada una de las brechas se cierra mediante determinadas capacidades. Existe la posibilidad que dos o más brechas se cierren mediante las mismas capacidades. Además, tomar en cuenta que las capacidades requeridas pueden ser ya existentes (las contenidas en la Taxonomía de Capacidades) o nuevas capacidades (Tabla 15).

Tabla 15.
Capacidades Requeridas

Brecha(s):	
Capacidades requeridas	Capacidades ya existentes:
	Nuevas capacidades:

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

ANEXO 3. GLOSARIO

Este glosario contiene algunos términos relevantes a los que se hace referencia en esta guía. Sin embargo, la totalidad de términos del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÁCITAS-** se encuentran en el Diccionario de Planeación de Capacidades de la Fuerza Pública.

ALTERNATIVAS PARA CIERRE DE BRECHAS CRÍTICAS: Son aquellas que cumplen obligatoriamente un objetivo sectorial estratégico en un periodo de tiempo específico. Esto implica destinar todos los recursos requeridos para su cumplimiento. Por definición todas las alternativas críticas son equivalentes dentro de dicha categoría.

ALTERNATIVAS PARA CIERRE DE BRECHAS RELEVANTES: Son aquellas que tienen un impacto significativo en el desempeño. En éstas, los recursos son constantes y tanto el tiempo como el objetivo pueden ser variables. Implica que el sector sea comprensivo cuando el objetivo sea variable y paciente cuando el horizonte de tiempo cambie.

ALTERNATIVAS PARA CIERRE DE BRECHAS DESEABLES: Son aquellas en las que tanto los recursos como el horizonte de tiempo son variables. El sector desea un resultado específico, pero no puede comprometer recursos específicos en un periodo de tiempo particular. El avance de la alternativa será posible solo en el momento en que los recursos estén disponibles.

ÁREAS MISIONALES: Son grandes grupos de responsabilidades, que subdividen la misión constitucional de la Fuerza Pública y del Sector Defensa, que deben realizarse de manera efectiva para el cumplimiento de los objetivos estratégicos nacionales a cargo del Ministerio de Defensa Nacional y constituyen el marco del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública. Esta visión común es relevante para la determinación de las prioridades estratégicas del Sector y para la definición de los elementos operacionales conjuntos y coordinados orientados a lograr sinergia frente a las estrategias y los medios con los que se enfrentan las amenazas.

BRECHA DE CAPACIDAD: Se presenta cuando el nivel de capacidad es menor del requerido. Existen distintos tipos de brecha de capacidad: Brecha tipo 1 - No hay unidades del tipo requerido; Brecha tipo 2 - Existen pocas unidades del tipo requerido; Brecha tipo 3 - Existen las unidades del tipo requerido, pero sus componentes DOMPI no tienen el nivel requerido.

CAPACIDAD: Corresponde a la habilidad de una unidad militar o policial de realizar una tarea, bajo ciertos estándares (como tiempo, distancia, simultaneidad, etc.), a través de la combinación de sus respectivos componentes: (i) Doctrina y documentos que soportan la capacidad, (ii) Organización, (iii) Material y Equipo, (iv) Personal, (v) Infraestructura - (DOMPI). Estas habilidades se clasifican en diferentes niveles de agregación de acuerdo a su naturaleza y propósito. Al conjunto de niveles de agregación de capacidades se le denomina Taxonomía de Capacidades, capacidades que posibilitan la acción de las Fuerzas para el cumplimiento de sus misiones y responden a la naturaleza y especialización de cada una de ellas. Las capacidades se clasifican en operacionales y organizacionales.

CAPACIDADES CONJUNTAS Y COORDINADAS: Corresponden a la habilidad de desarrollar tareas conjuntas y coordinadas de forma interoperable, de tal manera que permita lograr el efecto deseado en un ambiente operacional específico.

CAPACIDADES OPERACIONALES: Corresponden a las áreas funcionales de la Taxonomía de Capacidades de (i) mando y control, (ii) inteligencia, (iii) sostenimiento, (iv) fuegos, (v) movimiento y maniobra, (vi) protección, (vii) prevención, (viii) control policial y (ix) investigación criminal. Estas se planean y proyectan a través de los cinco procesos del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública.

CAPACIDADES ORGANIZACIONALES: Corresponden al área funcional soporte de la Taxonomía de Capacidades y se planean, analizan y evalúan a partir de los requerimientos derivados de las capacidades operacionales.

CAPACIDADES OBJETIVO DE MEDIANO Y LARGO PLAZO DE LAS FUERZAS MILITARES Y LA POLICÍA NACIONAL: Hoja de ruta para el desarrollo de la Estructura de Fuerza requerida para atender los retos priorizados en defensa y seguridad en el mediano y largo plazo. Contiene la priorización de las amenazas, de las brechas de capacidad y de las propuestas para su cierre, así como la proyección de los costos asociados. Este documento se construye a partir de los resultados de los productos (i) Análisis de Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos, (ii) Concepto Estratégico, (iii) Conceptos Operacionales, (iv) Proyección de Enunciados de Capacidad, (v) Asignación de Estructura de Fuerza, (vi) Evaluación de Capacidades y Priorización Técnica de Brechas de Capacidad, (vii) Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad, (viii) Proyección de Costos de las Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad y (ix) Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad a implementar.

CONCEPTOS COORDINADOS: Implican la acción tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional.

CONCEPTOS CONJUNTOS: Consisten en la respuesta de dos o tres de las Fuerzas Militares.

CONCEPTO ESTRATÉGICO: Este documento describe la forma como las Fuerzas emplearán de forma autónoma, conjunta y/o coordinada sus capacidades de acuerdo con el entorno provisto por el Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos.

CONCEPTOS DE FUERZA: Describen las misiones asignadas a cada Fuerza según los escenarios y objetivos priorizados.

CONCEPTOS FUNCIONALES: Describen el empleo de las capacidades al nivel de área funcional de la Taxonomía de Capacidades.

CONCEPTO OPERACIONAL: Expresa de manera clara y concisa las tareas que debe cumplir la Fuerza Pública para enfrentar los problemas potenciales del entorno identificados en el contexto operacional y las capacidades requeridas para ello.

CONCEPTOS OPERACIONALES: Determinación de manera concreta de los retos operacionales y su respuesta, así como de las capacidades que empleará la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo, de acuerdo a la Taxonomía de Capacidades, para enfrentar los problemas potenciales identificados en el Contexto Operacional. Los Conceptos Operacionales inician con la identificación de los Contextos Operacionales, entendidos como el análisis de los actores, circunstancias y condiciones de las oportunidades y amenazas identificadas en el Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos, así como de sus problemas potenciales derivados, bajo los cuales se emplean las capacidades de la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo.

CONTEXTO ESTRATÉGICO: Análisis de las condiciones, circunstancias e influencias políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales, legales, delincuenciales, militares y policiales, en escalas global, regional, nacional y local, y sus tendencias en el mediano y largo plazo, que puedan generar oportunidades y amenazas a la defensa y seguridad de la Nación.

DOCTRINA: Conjunto de principios, instrucciones, enseñanzas y normas, que guían los procesos y procedimientos para el cumplimiento de la misión constitucional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en aspectos operativos, administrativos y organizacionales.

ENUNCIADO DE CAPACIDAD: Descripción detallada de las tareas que debe desarrollar la Fuerza Pública para lograr los conceptos operacionales, teniendo en cuenta estándares que permiten caracterizar la tarea de forma medible y cuantificable para el cumplimiento de la operación, como, por ejemplo, el tiempo de respuesta, el área de intervención, los puntos simultáneos de operación, las condiciones del terreno, el horario, entre otros.

EQUIPO: Elementos devolutivos y/o clasificados como artículos de abastecimiento Clase II y Clase VII que intervienen de manera directa en el desarrollo de las actividades encaminadas a la consecución de las tareas asignadas.

ESTRUCTURA DE FUERZA: Conjunto de Unidades Militares y Policiales que tiene la Fuerza Pública, organizadas jerárquicamente. Las unidades incluyen los componentes de capacidad asociados (i) Doctrina y documentos que soportan la capacidad, (ii) Organización, (iii) Material y Equipo, (iv) Personal, (v) Infraestructura - (DOMPI).

88

INFRAESTRUCTURA: Conjunto de bienes inmuebles, redes de servicios e instalaciones necesarios para el desarrollo de las capacidades asignadas. Este componente incluye infraestructura en propiedad o en tenencia.

JERARQUÍA DE CONCEPTOS: Distintos niveles de conceptos operacionales. En el documento de Concepto Estratégico se define la jerarquía de conceptos a tomar en cuenta para el periodo de planeación vigente.

LIBRO BLANCO DE DEFENSA Y SEGURIDAD: Documento público que explica la política de Estado y la postura estratégica de defensa y seguridad, articulado con los intereses del país y sus objetivos de política exterior. Presenta el contexto estratégico y los retos en materia de defensa y seguridad, así como las intenciones de desarrollo de capacidades de la Fuerza Pública.

MATERIAL: Comprende los elementos de consumo .

ORGANIZACIÓN: Estructura funcional y espacial de las unidades, mediante la cual los componentes (Personal, Infraestructura y Material-Equipo) de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, interactúan coordinadamente para lograr su misión. Este componente incluye funciones, estructura, protocolo organizacional, mando, coordinación y comunicación.

PERSONAL: Conjunto de individuos uniformados y civiles requeridos para el cumplimiento de las tareas asignadas. Este componente contempla el liderazgo individual y el ciclo de vida de los individuos, el cual está compuesto por incorporación, formación, capacitación, desarrollo y retiro, incluyendo beneficios, salarios, pensiones, entre otros.

PROYECCIÓN DE ESTRUCTURA DE FUERZA: Conjunto de acciones para determinar la Estructura de Fuerza requerida para responder a los riesgos y amenazas, las prioridades políticas y estratégicas, y los retos propios de la misión de la Fuerza Pública. La Estructura de Fuerza futura se proyecta de acuerdo con las capacidades priorizadas para el mediano y largo plazo, sujeta al marco fiscal y a los parámetros definidos en las TOE de las Fuerzas Militares y Unidades de Referencia de la Policía Nacional.

SOLUCIONES MATERIALES: Corresponde a las alternativas que permitan reducir las brechas de capacidad identificadas y priorizadas que consisten en adquisiciones en términos de los componentes de capacidad de Material y equipo, Personal e Infraestructura. Detallan cantidades y plazos de adquisiciones específicas para cada componente, no tipos generales de los mismos. Establecen claramente cuáles serán las acciones a ejecutar anualmente, tomando como referencia los cuatrienios correspondientes a los periodos presidenciales. Por consiguiente, deben indicarse los costos de manera realista y sustentada, abarcando todo el ciclo de vida (que abarca la adquisición, mantenimiento y disposición final).

89

SOLUCIONES NO MATERIALES: Corresponde a las alternativas que permitan reducir las brechas de capacidad identificadas y priorizadas, que abarcan la redistribución de los componentes de capacidad actuales relativos a personal, material, equipo e infraestructura, o la realización de cambios en los componentes de organización y doctrina, buscando un balance entre las distintas unidades sobre su área de operaciones.

SUPERÁVIT DE CAPACIDAD: Se presenta cuando el nivel de capacidad es mayor del requerido. Existen los siguientes tipos de superávit de capacidad: Superávit tipo 1, la unidad tiene superávit en alguna capacidad requerida; Superávit tipo 2, la unidad tiene alguna capacidad que ya no se requiere.

TOE DE LAS FUERZAS MILITARES: Modelo de unidades militares que contiene un subconjunto de capacidades propias de su Fuerza, en función de las misiones asignadas, que emplea la doctrina, organización, material, equipo, personal e infraestructura requeridos para su operación (Decreto 1512 de 2000). Son insumo para la proyección de Estructura de Fuerza, la planeación por capacidades y para la elaboración de los estudios requeridos para crear, modificar o suprimir unidades militares.

UNIDAD DE REFERENCIA DE LA POLICÍA NACIONAL: Modelo de unidades policiales que contiene un subconjunto de capacidades propias de la Policía Nacional, en función de las misiones asignadas, que emplea la doctrina, organización, material, equipo, personal e infraestructura requeridos para su operación. Son insumo para la proyección de Estructura de Fuerza, la planeación por capacidades y para la elaboración de los estudios requeridos para crear, modificar o suprimir unidades policiales.

ANEXO 4. ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA GUÍA METODOLÓGICA

El Viceministerio para la Estrategia y Planeación del Ministerio de Defensa Nacional ha dispuesto para los usuarios la información relevante del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÂCITAS- en el siguiente portal: <http://capacitas.mindefensa.gov.co>

En este sitio encontrará cada uno de los productos que hacen parte del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública -CAPÂCITAS-** y las preguntas frecuentes, con sus respectivas respuestas.

También contará con diferentes herramientas virtuales para reforzar la capacitación sobre el uso y alcance del Modelo. En particular, encontrará el curso virtual de Planeación por Capacidades, el cual es un objeto virtual de aprendizaje organizado en módulos correspondientes a los procesos y productos del Modelo.

Con base en lo anterior, se proponen cuáles políticas, programas y proyectos son necesarios para desarrollar las capacidades que cierran las brechas identificadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackoff, R., Magidson, J. & Addison, H. (2006). *Idealized Design: How to dissolve tomorrow's crisis today. Creating an Organization's future*. Prentice Hall.
- Bright, S. (1996). *Idealized Design*. En *Today's Management Methods*. (pp. 139 – 153). Prentice Hall.
- Colom, G. (2017). *Una revisión del planteamiento de la defensa por capacidades en España (2005-16)*. Papeles de Europa. Vol.30. Issue 1.
- Comando General de las Fuerzas Militares, (2018) *Manual Fundamental Conjunto MFC 1.0. Doctrina Conjunta*.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE). *Guía para diseño, construcción e implementación de indicadores*. Bogotá: Colombia.
- Dirección Antinarcoóticos de la Policía Nacional (2012). *Sistema de las drogas ilícitas*.
- 92 | Gehisy (2017). *Diagrama de flujo o flujograma*. Recuperado en <https://aprendiendocalidadyadr.com/diagrama-de-flujo-o-flujograma/> el 10 de junio de 2017.
- Hitch, C. (1965). *Decision Making for Defense*. University of California Press.
- Kim, J. (2006). *From Line Item to Program Budgeting*. Global Lessons and the Korean Case. Korean Institute of Public Finance. Published by the World Bank.
- Lidow, D. (2017). *A Better Way to Set Strategic Priorities*. Harvard Business Review.
- Masse, T., O'Neill, S. & Rollins J. (2007). *The Department of Homeland Security's Risk Assessment Methodology: Evolution, Issues*. Quadrennial Defense Review.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2017). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*.
- Ministerio de Defensa Nacional (2007). *Guía de Planeamiento Estratégico 2007-2010*. Bogotá: Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional (2011). *Guía de Planeamiento Estratégico 2011-2014*. Bogotá: Colombia. Ministerio de Defensa Nacional (2014).
- Ministerio de Defensa Nacional (2015). *Transformación y futuro de la Fuerza Pública*. Bogotá: Colombia.
- Ministry of Defence (2011). *Defence Reform: An Independent Report into the Structure and Management of the Ministry of Defence*, by Lord Levene. The Stationary Office Limited. London.

- Novick, D. (1966). *Origin and History of Program Budgeting*.
- Novick, D. (1973). *Current Practices in Program Budgeting (PPBS)*.
- Office of Aerospace Studies (2014). *Capabilities-Based Assessment (CBA) Handbook*.
- OTAN (2003). *Handbook on Long Term Defence Planning*. RTO Technical Report 69.
- NAO National Audit Office. (2005). Ministry of Defence - *Assessing and Reporting Military Readiness*. Londres, Reino Unido: House of Commons.
- RAND Corporation. (2013). *Readiness Reporting for and Adaptive Army*.
- RAND. Olaya, C. & Gómez-Quintero, J. (2017). Conceptualization of Social Systems: Actors First. Working Paper.
- Stojkovic, D. & Dahl, B. R. (2007). *Methodology for long term defense planning*. Norwegian Defence Research Establishment (FFI).
- Tagarev, T. (2006). *Introduction to Program Based Resource Management*.
- The Technical Cooperation Program Joint Systems and Analysis Group (2004). *Guide to Capability Based Planning*.
- Universidad Sergio Arboleda (2017). Taller 1 de Planeación Interactiva. Curso de Pensamiento Sistémico.

GUÍAS METODOLÓGICAS MODELO DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES –CAPÁCITAS

94





Soporte Funcional y Técnico

El Viceministerio para la Estrategia y Planeación del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Dirección de Proyección de Capacidades y de la Dirección de Planeación y Presupuestación, cuenta con un grupo de profesionales para la atención de los usuarios del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública.

En caso de que tenga inquietudes o dudas respecto a la implementación de la presente guía metodológica o si requiere información de los inconvenientes o dificultades que se presenten con el mismo, no dude en comunicarse a través del correo electrónico proyecciondecapacidades@mindefensa.gov.co o del teléfono (+571) 315 0111 Ext. 40194.