

2011 - 2014

GUÍA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO



FORTALECEMOS LA SEGURIDAD PARA DAR EL SALTO DEFINITIVO HACIA LA PROSPERIDAD

Ministerio de Defensa Nacional
República de Colombia



Libertad y Orden

Coordinación General:

Ministerio de Defensa Nacional

Viceministerio para la Estrategia y la Planeación

Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales

Viceministerio para el GSED

Secretaría General

Fotografía:

Mauricio Orjuela - Ministerio de Defensa Nacional

Ejército Nacional

Armada Nacional

Fuerza Aérea Colombiana

Policía Nacional

Diseño:

Adriana Ruiz

Comunicación Sectorial

Impresión:

Imprenta Nacional de Colombia

Junio, 2011



Viceministerio para la Estrategia y Planeación

Yaneth Giha Tovar

Dirección de Planeación y Presupuestación del sector Defensa

Paola Natalia Nieto

Grupo de Análisis Presupuestal

Coronel Eduardo González

Maria Victoria Osorio

Grupo de Seguimiento

Mónica Nariño

Andrea Tami

Iniciativa de Mejoramiento Presupuestal

Andrés Ballesteros

Karen Rodriguez

Dirección de Estudios Sectoriales

Cesar Restrepo

Grupo de Investigación Sectorial

Jorge Luis Baquero

Maria José Ospina

Lina Maria Gonzalez

Camila Lozano

Marta Nuñez



PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Hoy presentamos la Guía de Planeamiento Estratégico del sector seguridad y defensa 2011 – 2014. Este documento ofrece las bases para que el sector como un todo pueda alinearse con las metas de gobierno y, por eso mismo, facilita el logro de los objetivos sectoriales. Así mismo, introduce aspectos innovadores en la gestión sectorial y sienta las bases de una nueva concepción sobre la planeación estratégica para la seguridad y defensa. Esta Guía ha sido el resultado del trabajo del Ministerio de Defensa, en conjunto con todas las Fuerzas Militares y Policía, por lo cual su desarrollo ha sido concertado con los principales actores del sector. Por ello mismo, es un instrumento absolutamente valioso para la gestión que desarrollaremos en el sector en los años que vienen.

Como documento rector para los próximos años, esta Guía ha sido construida teniendo en cuenta los conceptos generales de planeación estratégica utilizadas tradicionalmente en el sector defensa en Colombia, así como aquellos aspectos desarrollados en otros países para mejorar la efectividad de la Fuerza Pública. En particular, este documento intenta poner en la agenda sectorial dos temas de la mayor importancia. Por un lado, establece la necesidad de empezar a planear por capacidades. Como concepto de planeación estratégica, esto implica un cambio fundamental en la manera de pensar en el sector y, valga la redundancia, en la manera de planear.

Por el otro, pretende introducir el concepto de largo plazo en la planeación sectorial. Por años hemos pensado solo en los períodos de gobierno. Hoy por hoy, no es suficiente para ninguna Fuerza Pública del mundo pensar en los siguientes cuatro años. Tener la capacidad de pensar a largo plazo, de proyectar la estructura de fuerza hacia 20 o 30 años y tomar decisiones hoy que puedan tener transcendencia y sostenibilidad hacia el futuro es un reto que tenemos. Y es un aspecto que esta Guía desarrolla y para la cual se introduce un sólido marco de referencia.

Por todo lo anterior, ofrecemos esta Guía como una herramienta útil para apoyar la planeación sectorial. Esta Guía nos reta a pensar de forma diferente los problemas que tenemos y por lo tanto es una invitación que hacemos desde este Viceministerio para dar un paso adelante en la gestión sectorial, en la planeación estratégica, en la administración de nuestros recursos y en todos los procesos de seguimiento y evaluación.

Yaneth Giha

Viceministra de Defensa para la Estrategia y la Planeación

CONTENIDO

Introducción.....	13
2. Contexto de defensa y seguridad nacional.....	15
3. Marco institucional del sector.....	17
4. Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”.....	19
5. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.....	23
6. Plan Estratégico Sectorial 2011-2014.....	27
7. Planeación a largo plazo en el sector defensa y seguridad.....	36
7.1 Sostenibilidad del gasto.....	38
7.2 Modelo de planeación estratégica de largo plazo.....	53
8. Lineamientos de seguimiento y evaluación.....	65
Anexo 1 – Direcciones del MDN responsables de cada programa de la PISDP.....	75
Anexo 2 – Formato reporte de información estrategias de la PISDP.....	77
Anexo 3 – Cronograma de seguimiento recursos asignados al sector de defensa y seguridad 2011-2014.....	78
Anexo 4 – Cronograma de implementación del modelo de sostenibilidad del gasto.....	79

Anexo 5 – Cronograma Planeación Estratégica por Capacidades 2011	81
Bibliografía	83

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1 Plan Nacional de Desarrollo - Lineamientos estratégicos para consolidar la seguridad	20
CUADRO 2 Alineación objetivos estratégicos PND y PISDP.....	28
CUADRO 3 OBJETIVO 1. Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.....	29
CUADRO 4 OBJETIVO 2. Desarticular los Grupos Armados al Margen de la Ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación	30
CUADRO 5 OBJETIVO 3. Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana	31
CUADRO 6 OBJETIVO 4. Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable	32
CUADRO 7 OBJETIVO 5. Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.....	33
CUADRO 8 OBJETIVO 6. Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional.....	35
CUADRO 9 Etapas metodología de implementación APP	53

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1 Modernización de la gestión del sector defensa	37
GRÁFICA 2 Programa de Sostenibilidad del Gasto	39
GRÁFICA 3 Metodología que vincula recursos con objetivos de defensa y seguridad	41
GRÁFICA 4 Horizonte temporal del Modelo de Sostenibilidad del Gasto	42
GRÁFICA 5 Acciones tempranas para la eficiencia.....	47
GRÁFICA 6 Esquema Modelo de Planeación Estratégica de Largo Plazo	58
GRÁFICA 7 Ecuación de Capacidades	61



GUÍA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

2011-2014



INTRODUCCIÓN

La implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática durante el periodo 2002-2006 y posteriormente la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática en el cuatrienio 2006-2010 demostraron ser estrategias exitosas en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico y a su vez fueron una herramienta fundamental para la recuperación del control territorial.

Como producto de la continuidad de las políticas, Colombia tuvo mejoras significativas en la protección de los derechos a la vida, la libertad, la propiedad privada y las libertades democráticas. En este sentido, es necesario continuar con el avance y la profundización de la Política de manera que se extienda el “círculo virtuoso de la seguridad” por medio de mejoras en seguridad que trasciendan en beneficios económicos y sociales, generando un clima de confianza en la población.

No obstante los avances en seguridad, es necesario perseverar en el esfuerzo estatal por hacer sostenible en el tiempo el mejoramiento de las condiciones de seguridad a nivel nacional. En ese sentido, el gobierno nacional ha dado origen al Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”. En lo relacionado con seguridad, el Plan, que busca sostener el esfuerzo nacional para la seguridad, mediante una interacción coordinada de las diferentes entidades del Estado para mejorar las condiciones de vida de los colombianos, garantizando así la irreversibilidad de logros alcanzados.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo -PND-, el Ministerio de Defensa Nacional ha desarrollado y presentado la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad -PISDP-, donde se constituye el marco estratégico para el sector defensa y seguridad. La PISDP está compuesta por seis objetivos: llevar a un mínimo histórico la producción

nacional de narcóticos, desarticular los Grupos Armados al Margen de la Ley -GAML- y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación, crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana, avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable, contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes, y fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional.

Precisamente para dar vida a la PISDP, el Ministerio de Defensa Nacional ha elaborado esta Guía de Planeamiento Estratégico 2011- 2014, como una herramienta metodológica donde se busca asegurar la consecución de las metas trazadas por el sector en la PISDP. Esta Guía apoya la alineación estratégica sectorial y emite directrices de seguimiento para los próximos años. Así mismo, sienta las bases para el desarrollo de la agenda del futuro del sector, lo cual permitirá una verdadera modernización del sector.



2. CONTEXTO DE DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL

La última década puede describirse como un periodo caracterizado por la recuperación de la iniciativa estatal en la protección de los bienes y libertades de los ciudadanos, ofreciéndoles mejores condiciones de seguridad progresivamente a los colombianos y devolviendo a un número importante de zonas geográficas la tranquilidad que ofrece la vigencia del imperio de la Ley. No obstante el esfuerzo realizado, los estándares de seguridad óptimos para el desarrollo económico sostenido de la nación aún no han sido alcanzados, lo que deja por delante una tarea prioritaria por desarrollar, que empieza por no permitir un retroceso de ninguna magnitud frente a los niveles de seguridad alcanzados y la aceleración de la desarticulación de las amenazas que aún siguen vigentes.

“No obstante el esfuerzo realizado, los estándares de seguridad óptimos para el desarrollo económico sostenido de la nación aún no han sido alcanzados, lo que deja por delante una tarea prioritaria por desarrollar”

En ese sentido, el gobierno nacional dio inicio a un proceso de revisión de las características particulares de las amenazas y el grado de riesgo que éstas significan para la nación. En ese proceso se ha encontrado la necesidad de realizar transformaciones determinantes dentro de los que se encuentran procesos de modernización institucional, doctrinaria y operacional, con los que la Fuerza Pública podrá adaptarse rápida y estratégicamente para hacer frente a los desafíos del presente y el futuro.

El escenario presente de la amenaza está caracterizado por una guerra de desgaste, en el que el involucramiento sistemático en la cadena



productiva y comercializadora de narcóticos y la evasión de combates, se ha convertido en las fortalezas de los GAML y base fundamental de la extensión de los plazos para la derrota definitiva de su capacidad criminal y violenta. Tanto los GAML, como el crimen organizado en general, se han venido transformando y adaptando a las nuevas condiciones del escenario nacional. Las FARC han intensificado el desarrollo de acciones típicas de la guerra de guerrillas, han propiciado crecientes alianzas con organizaciones narcotraficantes y han fortalecido su estructura de milicias y redes de apoyo, usando a la población civil como camuflaje de su accionar terrorista. El ELN se ha refugiado en el narcotráfico y el terrorismo como ejes fundamentales para crear enclaves de producción de droga y explotación de recursos ilegales, demostrando esfuerzos regionales diferenciales por garantizar su supervivencia.

De otra parte, han surgido las bandas criminales -BACRIM-, una expresión delincencial con un alto poder corruptor, intimidador y armado, el cual tiene como objetivo fundamental el control del narcotráfico. Esta expresión criminal se presenta tanto en ámbitos rurales como urbanos y ha dado impulso a delitos de impacto ciudadano como el microtráfico de drogas y la microextorsión. Asimismo, son los principales responsables de la explotación ilegal de minas y recursos naturales.

No solo se presentan transformaciones en los actores principales que conforman la amenaza; el impacto nacional y el control territorial también han sufrido cambios. En el caso del impacto nacional, es necesario decir que se ha disminuido su alcance y que ha tomado fuerza manifestaciones de orden regional que requieren respuestas focalizadas. Asimismo, se ha evidenciado un profundo cambio de la economía criminal. La intensificación de delitos como la extorsión, la microextorsión, el microtráfico y el hurto, así como la convergencia de la delincuencia común, los GAML y las BACRIM son pruebas de esto. Converge en cada uno de estos escenarios un espiral creciente de corrupción que atenta contra el conjunto de mejoras que el país ha alcanzado en seguridad y desarrollo. En ese sentido, corrupción, violencia y debilidad institucional se mezclan para poner retos mayores a la consolidación de la legalidad, la seguridad y la prosperidad.

Todo lo anterior lleva a reconocer que, aunque el país hoy tiene una situación de seguridad fundamentalmente mejorada, los retos que hoy se enfrentan merecen una respuesta sectorial efectiva. Por ello, el Ministerio de Defensa ha desarrollado su PISDP, con miras precisamente a responder a las nuevas amenazas y llevar al país hacia la prosperidad.



3. MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR

La PISDP parte del objetivo nacional de seguridad y defensa y desarrolla, a partir de éste, un propósito superior para el sector y todas sus entidades. Los objetivos sectoriales surgen precisamente de ese propósito y se obtienen mediante unos pilares indispensables para el logro de las metas. Así mismo, se definen unos principios que deben guiar el accionar de todas las organizaciones y miembros que conforman el sector.

OBJETIVO NACIONAL

Alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional.

PROPÓSITO SUPERIOR

Contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas.

VALORES

Los valores que sustentan la organización y las actividades que adelanta el Ministerio de Defensa Nacional son los siguientes:

1. Compromiso: conocer y cumplir con empeño, profesionalismo y sentido de pertenencia los deberes y obligaciones. Debemos respetar lo público.
2. Responsabilidad: el servidor público es responsable de lo público, ante la ciudadanía. Debemos asumir y aceptar las consecuencias de nuestros actos libres y conscientes.
3. Honestidad: el servidor público debe actuar con rectitud, sinceridad, transparencia y legalidad. Sin acudir a la utilización indiscriminada e irracional de la presión o la violencia.
4. Justicia: dar a cada quien lo que corresponde, por sus méritos y actos.
5. Respeto: tratar a los demás con deferencia y consideración que desearías que te dispensaran a ti, reconociendo su dignidad, creencias, tradiciones, costumbres y derechos.
6. Servicio: satisfacer las necesidades de la comunidad en los fines que la constitución y la Ley nos han confiado.
7. Lealtad: guardar fidelidad hacia los principios y valores institucionales.
8. Disciplina: cumplir las normas establecidas y reconocer la autoridad.
9. Solidaridad: responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida, la paz, el orden y la seguridad de los colombianos, fomentando la cooperación ciudadana.
10. Valor: actuar con coraje, arrojo, intrepidez y prudencia en cada situación que sea necesaria para defender el bienestar de la Nación.



4. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO “PROSPERIDAD PARA TODOS”

El Plan Nacional de Desarrollo es la hoja de ruta que sienta las bases que permiten alcanzar las metas y los compromisos del programa del actual gobierno. El éxito del PND dependerá de la ejecución de las entidades del Estado y del apoyo del sector privado y la sociedad civil. El Plan establece los lineamientos estratégicos que deben ser usados por el sector para orientar la seguridad al servicio de la prosperidad, descritos en el Cuadro 1. Estos lineamientos son desarrollados en torno a dos grandes temas: orden público y convivencia ciudadana.

El éxito del PND dependerá de la ejecución de las entidades del Estado y del apoyo del sector privado y la sociedad civil

En el caso del orden público, se genera el espacio para consolidar las locomotoras que se ha propuesto el gobierno y a su vez busca disminuir los actos de violencia, crimen y terrorismo. En lo referente a la lucha contra el narcotráfico se sientan las bases de las estrategias de control de sustancias químicas para el procesamiento de drogas y las actividades de interdicción.

En cuanto a la modernización del sector, en el PND se establece la necesidad de avanzar en los temas de ciencia y tecnología en defensa y seguridad, la cooperación internacional, el fortalecimiento de la logística y finalmente el mejoramiento de los servicios de salud, educación, recreación y vivienda de los miembros de la Fuerza Pública.

Un segundo lineamiento estratégico es el referente al tema de convivencia ciudadana. En éste, la prevención está encaminada a evitar la violencia intrafamiliar, sexual, delitos en establecimientos públicos, delincuencia juvenil y vigilancia a través del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes buscando un mayor acercamiento de los miembros de la Fuerza Pública con la comunidad. Adicionalmente, en el tema de la ciudadanía activa se presenta la necesidad de realizar esfuerzos para fortalecer la responsabilidad social de las empresas y mecanismos de denuncia por parte de la ciudadanía, generando confianza en la sociedad. Finalmente, se establece la importancia del fortalecimiento de los espacios de encuentro y deliberación pública.

Cuadro 1. Plan Nacional de Desarrollo - Lineamientos estratégicos para consolidar la seguridad

Lineamientos estratégicos		Acciones
Orden público	Seguridad para la prosperidad	Generar condiciones que permitan el desarrollo de las locomotoras como medios para avanzar la prosperidad
	Consolidación de seguridad y lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley	Intensificar esfuerzos para desarticular a los GAML y demás organizaciones que amenacen la seguridad de los colombianos a través de la violencia, el crimen y el terrorismo
		Implementar el Plan Nacional de Consolidación Territorial
		Incrementar la presencia de la Fuerza Pública en las fronteras terrestres y marítimas
	Lucha contra el narcotráfico y la ilegalidad	Implementar mecanismos de verificación y control migratorio por parte de la autoridad migratoria
		Formular una política integral contra el narcotráfico y la ilegalidad
		Controlar cultivos ilícitos principalmente mediante estrategias de erradicación e interdicción
		Controlar el lavado de activos
		Controlar las sustancias químicas para el procesamiento de drogas
	Controlar el microtráfico y medidas de prevención y rehabilitación frente al consumo de sustancias psicoactivas	
Atacar las demás fuentes ilegales de ingresos que hoy tienen los GAML (extracción ilegal de minerales, el microtráfico de estupefacientes, la extorsión, el tráfico de armas y especies, etc.)		

Lineamientos estratégicos		Acciones
Orden público	Capacidades estratégicas	Mantener y actualizar las capacidades estratégicas, mejorando el alistamiento y capacidad de reacción
		Crear organizaciones de Defensa Civil en los municipios que aún no la tengan
		Fortalecer la creación de ocho Direcciones Seccionales
		Participar, principalmente a través de Ingenieros Militares, en la reconstrucción de vías estratégicas
		Fortalecer y modernizar las acciones de inteligencia y contrainteligencia
		Fortalecer la función de control migratorio a través de la creación de una instancia especializada
		Robustecer las acciones multilaterales
	Modernización del sector	Mejorar la gestión el sector
		Mejorar las condiciones de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública
Seguridad y convivencia ciudadana	Prevención Social y situacional	Contar con una política de prevención de la delincuencia juvenil
		Promover la prevención temprana del delito en establecimientos educativos
		Facilitar la inclusión social e inserción económica de quienes han estado vinculados a grupos juveniles violentos y de accionar criminal
		Prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual
		Prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol
		Prevenir la accidentalidad vial y generar una cultura de seguridad vial
		Transformar imaginarios y prácticas culturales que valoran positivamente fenómenos violentos y criminales
		Promover planes de desarme y fortalecer el control, registro e interdicción al mercado y tráfico ilegal de armas
		Promover la prevención situacional que comprende la recuperación de áreas deprimidas en las ciudades y cascos urbanos
		Fomentar espacios y prácticas protectoras para niños, niñas y adolescentes en zonas de riesgo de utilización y reclutamiento
	Presencia y control policial	Implementar el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes
		Promover la prevención situacional que comprende la recuperación de áreas deprimidas en las ciudades y cascos urbanos
		Fortalecer los controles internos de la Institución y las veedurías ciudadanas
		Promover la armonización de las acciones policiales con los requerimientos en seguridad y convivencia ciudadana de los Macroproyectos y nuevos asentamientos urbanos

Lineamientos estratégicos		Acciones
Seguridad y convivencia ciudadana	Justicia y denuncia	Fortalecer el Sistema Penal Oral Acusatorio
		Fortalecer el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
		Fortalecer los mecanismos alternativos de solución de conflictos
		Fortalecer el régimen penitenciario y de los procesos de resocialización
		Fortalecer el régimen penitenciario y los procesos de resocialización
	Ciudadanía activa y responsable	Fomentar la responsabilidad social de las empresas privadas
		Fortalecer los mecanismos de denuncia por parte de la ciudadanía
		Crear alianzas de seguridad y convivencia con los principales actores públicos y privados
		Fortalecer las Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana
	Cultura de legalidad y convivencia	Desarrollar programas territoriales que incrementen la eficacia de las sanciones legales y promueva las regulaciones sociales para los comportamientos violatorios de las normas
		Promover las prácticas, políticas y administrativas basadas en los principios del buen gobierno y la participación ciudadana
		Utilizar estrategias pedagógicas y educativas para difundir los valores constitucionales y legales
		Articular las políticas sociales y las que propenden por el reconocimiento de las diversas identidades



5. POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA PROSPERIDAD¹

La PISDP establece las líneas básicas para enfrentar el nuevo escenario estratégico. Dicho escenario presenta retos en diferentes aspectos como la desarticulación de los GAML y del narcotráfico, garantizar la seguridad ciudadana y a su vez fortalecer la institucionalidad y la competitividad del sector.

LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA

Los principios de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad son los siguientes:

Buen gobierno. Toda la gestión del sector deberá obedecer a los principios de transparencia, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas.

Sostenibilidad. La financiación del gasto en seguridad debe ser responsable y sostenible. Para ello, será clave obtener más y mejores resultados con los recursos ordinarios apropiados, aprovechar estratégicamente los recursos extraordinarios y los provenientes de cooperación internacional, prever los efectos de la obtención de los resultados propuestos y la evolución estratégica de la Fuerza Pública para atender las necesidades del futuro, así como las fuentes de financiación del gasto necesario y previsible en materia de seguridad.

¹ Tomado de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad – Ministerio de Defensa Nacional, Mayo 2011

Legitimidad. El centro de gravedad del Estado es la legitimidad, la confianza de los ciudadanos, su consentimiento al poder ejercido por las instituciones y al poder armado ejercido por la Fuerza Pública. Tal entendimiento implica el compromiso de la Fuerza Pública y de cada uno de sus miembros de obrar en estricta sujeción a la Constitución y la ley y plena observancia de los derechos humanos y el DIH.

Corresponsabilidad. La seguridad es responsabilidad de todos, individual e institucionalmente, incluyendo sector público y privado, nacional e internacional.

PILARES

La PISDP se sustenta en seis (6) pilares o habilitadores. Representan el “cómo”, el ingrediente cualitativo de la estrategia, que describe las palancas fundamentales que permitirán obtener los propósitos estratégicos. Éstos hacen posible alcanzar cada uno de los objetivos propuestos y son requisito indispensable para el logro del propósito superior del sector. Los pilares se presentan a continuación:

Mejora sustancial de la Inteligencia

La PISDP se implementará con base en un sistema de inteligencia cuantitativa y cualitativamente superior, estructural y operacionalmente transformada y fortalecida. Serán utilizados criterios como fusión, depuración, focalización, análisis y accionabilidad en el tratamiento de la información recolectada, los cuales serán fundamentales para convertir a ésta en el fundamento del éxito operacional de la Fuerza Pública. Para este efecto, el sector incrementará el presupuesto y el personal dedicado exclusivamente a estas actividades.

Fortalecimiento del mando y control

La transformación de la amenaza que actúa de manera más puntual y dispersa, así como el incremento de los flujos por causa del aumento del esfuerzo en inteligencia, hace del fortalecimiento del comando y control operacional de la Fuerza Pública, otro de los pilares fundamentales de la

PISDP. Al respecto, el sector defensa y seguridad se dispone a dar un salto cualitativo en la forma como se planean y conducen las operaciones en Colombia, a partir de una mayor tecnificación de los procesos y medios de seguimiento, el mejoramiento de calidad y velocidad en el ciclo de aprendizaje frente al enemigo, la sistematización de lecciones aprendidas y la microgeoreferenciación que permita un seguimiento detallado y preciso de lo que ocurre en el terreno.

Aumento de la coordinación e integración

La transformación de las amenazas hace necesario intensificar el proceso de trabajo conjunto y coordinado de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para enfrentar los desafíos de mayor complejidad o fortaleza. Se implementará una revisión profunda de los roles y misiones de las Fuerzas y la Policía, para profundizar la especialización y eliminar duplicidades conflictivas, así como, la identificación de patrones que deben desmontarse y de cambios estructurales que deben adoptarse para incentivar esfuerzos conjuntos y coordinados.

Protección estratégica de la población

La misión de la Fuerza Pública no se limitará a la recuperación de los territorios de influencia de los GAML y el crimen organizado, sino que, además, buscará ganar legitimidad y confianza, los corazones y las mentes de la población. Para ello, la acción integral en las zonas rojas y la política de consolidación con lógica estratégica, en las zonas amarillas, serán esenciales. Los preceptos generales son: que la Fuerza Pública llegue a esas zonas para quedarse; que proteja a la población y le brinde seguridad; que la respete y le sirva; que le provea servicios sociales básicos o cree las condiciones esenciales para que la institucionalidad democrática lo haga; y que aisle a los violentos de cualquier posibilidad de influir sobre la población.

Aplicación estratégica de la fuerza

La nueva forma de operar de los GAML y el desafío que encarna el crimen organizado hace necesario aplicar estratégicamente la fuerza. Para obtener el mayor provecho de esto, las operaciones ofensivas dedicadas a la desarticulación y derrota de estas organizaciones deben basarse en cinco criterios: masificar, focalizar, sorprender, diferenciar y definir.

Respeto a los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario

El desarrollo de todas las actividades del sector deberá enmarcarse en el respeto a los derechos humanos y al DIH en todo el territorio nacional y especialmente en las zonas donde se produce la mayor intervención de la Fuerza Pública para garantizar la seguridad y los derechos de las personas que allí residen. Para ello, se impulsará la implementación integral de la política sectorial y sus componentes: instrucción, disciplina, defensa jurídica, atención, cooperación, y promoción.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

En la PISDP se establecen seis (6) objetivos estratégicos que serán la guía para el sector en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”. Los objetivos son los siguientes:

- Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.
- Desarticular los Grupos Armados al Margen de la Ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación.
- Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.
- Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable.
- Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.
- Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional.



6. PLAN ESTRATÉGICO SECTORIAL 2011-2014

Una vez definidos los objetivos estratégicos del PND y de la PISDP, se desarrolla el Plan Estratégico Sectorial que establece el esquema y la alineación de las estrategias del cuatrienio.

El presente capítulo surge de un proceso de concertación por parte de la Alta Dirección del Ministerio y así mismo, del análisis y consolidación con las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y las Entidades Descentralizadas del sector mediante mesas de trabajo presididas por la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa. El objetivo principal del Plan Estratégico es orientar la planeación y a su vez la ejecución de los acciones priorizadas por el sector.

El Cuadro 2 muestra la alineación de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” con la PISDP y sus estrategias.



Cuadro 2. Alineación objetivos estratégicos PND y PISDP

Estrategia PND	Programa PND	Objetivos estratégicos PISDP	Estrategias
Consolidación para la paz	Seguridad y orden público	Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos	Erradicar cultivos ilícitos
			Fortalecer las capacidades de interdicción
			Desarticular las BACRIM
		Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación	Acabar con la violencia desarticulando los GAML
			Integrar y adaptar los esquemas de seguridad
			Implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza
			Fortalecer la acción integral
		Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable	Diseñar e implementar un sistema de defensa integrado, flexible y sostenible
			Incrementar la cooperación de Colombia, tanto a nivel regional como internacional
			Implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa
	Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes	Crear una instancia de respuesta sectorial	
		Promulgar una política sectorial	
	Fortalecer la Institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional	Estabilizar y asegurar áreas afectadas	
		Modernizar la gestión sectorial	
Impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación			
Alcanzar un GSED competitivo			
Seguridad y convivencia ciudadana	Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana	Avanzar en una estrategia de bienestar para miembros de la Fuerza Pública	
		Fortalecer el control policial en el territorio nacional	
		Desarticular las organizaciones delincuenciales	
		Fortalecer la investigación criminal	

A continuación se presentan las estrategias desarrolladas en el Plan Sectorial por cada objetivo, especificando sus metas y principales indicadores con los que serán evaluados a lo largo del cuatrienio 2011-2014.

6.1 LLEVAR A UN MÍNIMO HISTÓRICO LA PRODUCCIÓN NACIONAL DE NARCÓTICOS

El objetivo tiene como propósito primordial hacer de Colombia un país inviable para el narcotráfico y los negocios ilícitos basado en tres (3) estrategias: erradicar cultivos ilícitos, fortalecer las capacidades de interdicción y desarticular las BACRIM.

En la primera estrategia, el sector hará mayores esfuerzos en la erradicación manual y la aspersión. La disminución de áreas cultivadas en territorio nacional estará fundamentada en un ataque frontal a la dinámica de resiembra.

Con relación al fortalecimiento de las capacidades de interdicción, la Fuerza Pública estará comprometida en la destrucción de infraestructura para la producción y almacenamiento, así como la incautación de drogas ilícitas y la interceptación de medios de transporte y rutas.

Finalmente, la tercera estrategia busca desarticular las BACRIM, la acción de la Fuerza Pública se centrará en la identificación y judicialización de las redes criminales y de explotación ilegal de recursos naturales.

El Cuadro 3 presenta las estrategias, los indicadores y metas para el cuatrienio, de este objetivo.

Cuadro 3. OBJETIVO 1. Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos

Estrategias / Programas	Indicadores	Línea Base	Metas 2014
Erradicar cultivos ilícitos	Disminuir hectáreas de cultivo de coca existentes	59.000	30.000
	Asperjar hectáreas de cultivos de coca	101.940	370.000
	Erradicar manualmente hectáreas de cultivo de coca	43.986	149.000
	Incrementar los municipios libres de cultivos ilícitos	823	942
Fortalecer capacidades de interdicción	Incautar cocaína	155,9	598
	Incautar Marihuana	275	1.017
	Incautar e inmovilizar insumos químicos sólidos y líquidos	17.720	54.668
	Inmovilizar e incautar aeronaves	266	600
	Inmovilizar, incautar y neutralizar embarcaciones	501	1.800
	Incautar, hundir y destruir semisumergibles	6	9
	Destruir infraestructura para la producción de drogas ilícitas	1.516	3.800
	Confiscar o interrumpir coca vs. Producción potencial (%)	50%	70%
	Disminuir trazas aéreas	12	4
Desarticular las BACRIM	Disminuir trazas marítimas	395	100
	Incrementar los municipios sin influencia de las BACRIM	83%	100%
	Desarticular número de estructuras de las BACRIM	7	7

6.2 DESARTICULAR LOS GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY Y CREAR CONDICIONES SUFICIENTES DE SEGURIDAD PARA LA CONSOLIDACIÓN

Este objetivo busca crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación, mediante la sincronización de esfuerzos en temas de control territorial y la desarticulación de los GAML y las milicias, reduciendo los actos terroristas mediante cuatro (4) estrategias como se observa en el Cuadro 4.

En la primera estrategia, acabar con la violencia desarticulando los GAML, el énfasis de la política está en la focalización estratégica de la fuerza sobre los centros de gravedad de los GAML, con el fin de lograr la desarticulación de estructuras armadas como tal, superando la fase de objetivos de alto valor, que ha permitido alcanzar logros significativos en el último cuatrienio.

En cuanto a la integración y adaptación de los esquemas de seguridad, se busca además de fortalecer los dispositivos de inteligencia y acción integral, desarrollar un esquema de seguridad rural integrado, en el cual se articulen de manera coherente y eficiente los roles y misiones militares y policiales, para el cubrimiento de todos los espacios del territorio nacional sin excepción.

En el tema de seguridad fronteriza se propone la creación de un sistema integral de administración, control y seguridad fronteriza, con la que se puedan bloquear los corredores de movilidad de los GAML, BACRIM y organizaciones criminales, tomar la vanguardia en la lucha contra el crimen transnacional en la región y tomar el control de zonas geográficas históricamente abandonadas por el Estado.

Por último, la cuarta estrategia plantea el fortalecimiento de la acción integral en las zonas donde aún se conservan condiciones críticas de violencia, con el fin de hacer de las Fuerzas Militares el primer enviado del Estado a ofrecer alternativas de vida a ciudadanos que han estado por décadas bajo el control de los terroristas. Esto se traducirá más que en atenciones desarticuladas y de emergencia, en un plan estratégico para que paralelo a la recuperación de las condiciones de seguridad se vayan generando las condiciones para la entrada del conjunto del Estado y de esa forma bloquear cualquier posibilidad de retrocesos locales en seguridad. Esto en lenguaje del índice de seguridad municipal desarrollado por el Ministerio de Defensa Nacional significa transformar un área roja en amarilla.

Cuadro 4. OBJETIVO 2. Desarticular los Grupos Armados al Margen de la Ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación

Estrategias / Programas	Indicadores	Línea Base	Metas 2014
Acabar con la violencia desarticulando los GAML	Desarticular estructuras armadas	20%	80%
	Reducir las zonas rojas	6%	0%
	Reducir los municipios con presencia de GAML	68	0
	Disminuir actos de terrorismo contra infraestructura	113	0
Integrar y adaptar los esquemas de seguridad	Desarticular Milicias	10%	50%
	Incrementar el porcentaje de los miembros de las FFMM en funciones de inteligencia	1%	3%
	Implementar el programa REDES en entes territoriales y/o regiones del país.	2 REDES: Eje Cafetero seguro; Llano Seguro	7
Implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza	Incrementar las Zonas verdes	69%	80%
	Crear pasos internacionales atendidos bajo el esquema de administración y control	0	6
	Desarrollar el diseño táctico y operativo del sistema integral de fronteras	0	1
	Controlar pasos regionales	0	8
Fortalecer la acción integral	Desarrollar estructuras de control y seguridad	0	2
	Desarrollar la capacidad de acción integral	0	1
	Desarrollar inteligencia especializada en acción integral	0	1

6.3 CREAR CONDICIONES DE SEGURIDAD PARA LA CONVIVENCIA CIUDADANA

El mejoramiento de la seguridad ciudadana se buscará a través del desarrollo de tres (3) estrategias (ver cuadro 5): control policial, desarticulación de organizaciones delincuenciales y fortalecimiento de la investigación criminal, que serán lideradas por la Policía Nacional.

La primera estrategia se basa en la implementación de programas de seguridad preventiva como el programa redes; el fortalecimiento de la vigilancia como el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes; y otras formas de participación ciudadana que den lugar a una prolongación del alcance de la vigilancia policial.

Adicionalmente, la segunda estrategia está enfocada en la disminución de las tasas de extorsión y microextorsión, así como los casos de secuestro extorsivo y la piratería terrestre son objetivos claros de esta estrategia.

Finalmente, la estrategia del fortalecimiento de la investigación criminal aumentará el personal dispuesto para labores relacionadas con la investigación criminal, se avanzará en la georeferenciación y la evaluación permanente de los comportamientos delictivos y se focalizará la acción en aquellos que se perfilan como amenazas crecientes contra la sociedad, lo que debe redundar en un aumento de las capturas y la judicialización efectiva de los delincuentes.

CUADRO 5. OBJETIVO 3. Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana

Estrategias / Programas	Indicadores	Línea Base	Metas 2014
Fortalecer el control policial en el territorio nacional	Disminuir la tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes	34	24
	Disminuir la tasa de hurto común	201	182
	Reducir el hurto de motocicletas	13.177	11.859
	Reducir el hurto de automotores	8.049	7.244
	Reducir los casos de lesiones personales	52.772	47.495
Desarticular las organizaciones delincuenciales	Reducir casos del delito de extorsión y microextorsión	1.352	1.190
	Disminuir el número de personas víctimas por el delito de secuestro simple	94	85
	Disminuir el número de personas víctimas por el delito de secuestro extorsivo	188	56
	Reducir la piratería terrestre sobre la red vial nacional	412	123
Fortalecer la investigación criminal	Incrementar personal de la Policía en función de inteligencia	4.277	8.000
	Incrementar personal de la Policía en funciones de investigación criminal	13.488	25.000
	Entrenar miembros de la Policía Nacional como policía judicial	1.854	8.123

6.4 AVANZAR HACIA UN SISTEMA DE CAPACIDADES DISUASIVAS CREÍBLE, INTEGRADO E INTEROPERABLE

Mediante el diseño e implementación de un sistema de defensa integrado, flexible y sostenible, las Fuerzas Militares seguirán comprometidas en la salvaguarda de los intereses nacionales y continuará el proceso de fortalecimiento de sus capacidades. Así mismo, se incrementará la cooperación de Colombia en la lucha contra el crimen transnacional teniendo en cuenta que se requieren acciones regionales y hemisféricas articuladas y complementarias. En ese sentido, se promoverá una estrategia de diplomacia para la seguridad.

Adicionalmente, se implementará un programa de ciberseguridad y ciberdefensa para hacer frente a los desafíos de seguridad mediante el diseño de una estrategia y una política contra el crimen y el terrorismo cibernético.

El Cuadro 6 sintetiza el objetivo 4, sus indicadores y la meta del periodo.

CUADRO 6.OBJETIVO 4. Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable

Estrategias / Programas	Indicadores	Línea Base	Metas 2014
Diseñar e implementar un sistema de defensa integrado, flexible y sostenible	Avanzar en la implementación de un sistema integrado de defensa nacional	0	50%
	Desarrollar Planes binacionales de seguridad fronteriza	0	5
	Ejecutar los recursos extraordinarios de inversión	100%	100%
Incrementar la cooperación de Colombia, tanto a nivel regional como internacional	Diseñar e implementar la estrategia de cooperación como apoyo de países aliados	0	1
	Incrementar el número de países receptores de cooperación	14	25
	Realizar presencia en misiones de paz	2	4
Implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa	Implementar una estrategia de ciberdefensa y ciberseguridad	0	1

6.5 CONTRIBUIR A LA ATENCIÓN OPORTUNA A DESASTRES NATURALES Y CATÁSTROFES

El Ministerio de Defensa Nacional se dispone a crear una instancia de respuesta sectorial que se articule con el sistema nacional de atención de desastres, con el fin de brindar respuestas coordinadas, sostenibles y oportunas, a desastres naturales y catástrofes. Así mismo, se requiere implementar el diseño de una política sectorial que determine los lineamientos estratégicos, recursos y responsabilidades a desarrollar para la atención oportuna de las emergencias.

Lo anterior permitirá a las fuerzas la atención efectiva de todos los desastres naturales y catástrofes, en las tareas de mantenimiento del orden y la seguridad pública en las zonas afectadas, evacuación, búsqueda y rescate de personas afectadas.

En el cuadro 7 se resume el desarrollo del quinto objetivo, al igual que sus indicadores y la meta del periodo.

CUADRO 7.OBJETIVO 5. Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes

Estrategias / Programas	Indicadores	Línea Base	Metas 2014
Crear una instancia de respuesta sectorial	Diseñar e implementar un sistema de atención de emergencias del Sector Defensa	0	1
	Diseñar el protocolo conjunto de atención	0	1
Promulgar una política sectorial	Diseñar una política sectorial de atención oportuna de desastres naturales y catástrofes	0	1
Estabilizar y asegurar áreas afectadas	Atender de manera efectiva situaciones catastróficas	tbd	100%
	Recuperar vías de acceso	tbd	50%

6.6 FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD Y EL BIENESTAR DEL SECTOR SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

Con el fin de modernizar la gestión sectorial se desarrollarán una serie de estrategias, descritas en el Cuadro 8, con sus indicadores y metas. Por un lado, se adelanta la iniciativa de sostenibilidad del gasto que busca promover la consistencia entre las prioridades de la política, las misiones y capacidades de las Fuerzas, la asignación de recursos y las posibilidades fiscales de la nación en el mediano plazo. Esta iniciativa será complementada con el desarrollo de un modelo de planeación basada en capacidades, así como el empleo de Alianzas Público Privadas -APP- para una gestión sectorial más eficiente.

Con el ánimo de impulsar la ciencia, tecnología e innovación en el sector, se desarrollarán proyectos de investigación y desarrollo, a través de la negociación de acuerdos internacionales y en la profundización de la política de cooperación industrial y social -offsets-.

Se realizarán acciones para fortalecer y hacer más competitivo al Grupo Social y Empresarial de la Defensa -GSED-. Dichas acciones están encaminadas a facilitar la modernización del GSED en procura de mejorar su capacidad estratégica, su estructura y condiciones de competitividad.

En el marco de este objetivo, también se prevé avanzar en el mejoramiento del bienestar de los miembros de la Fuerza Pública. Una de las estrategias más importantes es convertir a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en una fuente de educación para sus miembros. También se trabajará en una reforma del sistema de salud de la Fuerza Pública, con el fin de ofrecer mayor cubrimiento y mejor calidad en el servicio, de otra parte, se impulsarán programas de vivienda propia y de viviendas fiscales para el personal uniformado.

Finalmente, el MDN trabajará en la creación de un servicio integral de defensoría jurídica para los miembros de la Fuerza Pública que se vean implicados en procesos relacionados con actos del servicio, fortaleciendo el sistema de administración de justicia, particularmente la Justicia Penal Militar, en el marco de su competencia constitucional.

La modernización del Sector Defensa se desarrollará mediante estrategias como: iniciativa de sostenibilidad del gasto, proyectos de investigación, modernización del GSED, bienestar de la Fuerza Pública y un servicio integral de defensoría jurídica

CUADRO 8.
OBJETIVO 6. Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional

Estrategias / Programas	Indicadores	Línea Base	Metas 2014
Modernizar la gestión sectorial	Desarrollar planeación basada en capacidades	0	1
	Implementar el modelo de sostenibilidad del gasto	0	1
	Desarrollar proyectos de APP	0	3
Impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación	Estructurar un plan de CTel en el sector defensa	NA	100%
	Desarrollar convenios internacionales para proyectos de CTel	0	3
	Llevar a cabo proyectos de offset o CTel para la sustitución de importaciones	5	10
Alcanzar un GSED competitivo	Incrementar las ventas del GSED	1.532.602	10.991.814
	Desarrollar el Plan GSED competitivo	0	1
	Incrementar la Participación del GSED en compras de la Fuerza Pública	31%	68%
	Ampliar las exportaciones del GSED	22.359	191.189
Avanzar en una estrategia de bienestar para miembros de la Fuerza Pública - FP	Dar solución de vivienda para la Fuerza Pública	7.460	42.184
	Mejorar el porcentaje de satisfacción de los usuarios del sistema de salud de las FFMM	73,38%	90%
	Mejorar el porcentaje de satisfacción de los usuarios del sistema de salud de la PONAL	89,50%	91,80%
	Desarrollar un modelo del sistema de salud con mayor cobertura y mayor calidad	0	1
	Desarrollar un modelo de bienestar	0	25,00%
	Aumentar el número de soldados e infantes beneficiados con bachillerato	4.858	6.500
	Aumentar el personal de la FP inscrito en capacitación SENA formación complementaria	149.203	165.000
	Aumentar el personal de la FP inscrito en capacitación SENA titulada	16.438	18.000
	Aumentar el personal de la FP con formación de pregrado tecnológico	10.654	12.000
	Aumentar el personal de la FP con especialización tecnológica	1.550	1.850
	Aumentar el personal de la FP con formación de pregrado	5.155	5.700
	Aumentar el personal de la FP con formación de posgrado	3.554	3.900
	Aumentar el personal de la FP con educación virtual	117.544	130.000
	Aumentar el personal de la FP con formación de programas de bilingüismo	16.812	18.300



7. PLANEACIÓN A LARGO PLAZO EN EL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD

La condición necesaria para obtener la efectiva modernización del sector en los próximos años es el diseño y la aplicación de metodologías, herramientas y procedimientos consolidando prácticas sistemáticas de planeación de mediano y largo plazo. Esto permitirá responder a las limitaciones presupuestales de la Nación, entendiendo los potenciales impactos generados por las decisiones de política y sustentarán el desarrollo de procesos. Todo ello con el fin de diseñar la estructura de fuerza del futuro de acuerdo con las nuevas necesidades operacionales.

De esta forma, el marco bajo el que se implementarán las prácticas mencionadas estará compuesto por dos grandes iniciativas (ver gráfica 1):

Programa de Sostenibilidad del Gasto.
Planeación Estratégica por Capacidades.

El Programa de Sostenibilidad del Gasto garantizará la coherencia entre las reglas presupuestales existentes, las restricciones fiscales de la nación, los principios de política y las misiones y capacidades de las Fuerzas. Además identificará los factores flexibles y rígidos existentes actualmente que pueden facilitar o afectar el diseño e implementación de nuevos procesos de planeación.

Por su parte, la Planeación Estratégica por Capacidades busca establecer un conjunto de procedimientos para responder a las necesidades del sector, a partir de un análisis funcional de los requerimientos operacionales futuros. Esto permitirá garantizar la adaptabilidad, la flexibilidad y la sostenibilidad de la estructura de fuerza.

La interacción entre la Sostenibilidad del Gasto y la Planeación Estratégica por Capacidades se presentará al combinar los resultados obtenidos para distintos horizontes de tiempo. Esto es, mientras que el primero señalará los elementos de corto y mediano plazo para mejorar la eficiencia del uso de los recursos y mantener la conexión con la dinámica normal del presupuesto, también proveerá herramientas para analizar el impacto presupuestal de decisiones a largo plazo. Al mismo tiempo, la Planeación Estratégica por Capacidades determinará los cambios necesarios y la combinación eficiente de componentes al interior de las Fuerzas y del sector, para responder a las tareas futuras, de forma que se puedan alcanzar objetivos estratégicos, reduciendo riesgos y ajustándose a restricciones institucionales.

Gráfica 1. Modernización de la gestión del Sector Defensa



Fuente: MDN-DPP

De esta forma, el establecimiento del proceso de Planeación Estratégica por Capacidades requerirá del desarrollo de tres etapas, tal como se detallan a continuación:

Determinación de los parámetros estratégicos de la planeación

Diseño de capacidades

Definición de un plan de inversión viable

Para ello, se concibió un proceso que busca obtener una serie de productos básicos que dependerán de la interacción entre varios organismos del Gobierno y las Fuerzas, construyendo así un conjunto de capacidades que pueden ser evaluadas y ejecutadas, acorde a su viabilidad operacional y presupuestal. Se espera que al completar el cuatrienio 2011-2014, el sector implemente la Planeación Estratégica por Capacidades, bajo el marco provisto por el Modelo de Sostenibilidad del Gasto, herramienta que permitirá evaluar el impacto presupuestal de las nuevas tareas de la Fuerza Pública, manteniendo como principio la evaluación de todas las decisiones de política con un horizonte de largo plazo.

A continuación se presentan los dos programas mencionados en mayor detalle, sus objetivos específicos, las estrategias necesarias para su implementación en el sector y los actores involucrados en el proceso.

7.1 SOSTENIBILIDAD DEL GASTO

Tal como se mencionó anteriormente, la modernización del sector de seguridad y defensa constituye uno de los objetivos estratégicos de la PISDP. En este sentido, el MDN buscará garantizar la adaptabilidad del sector a los retos y desafíos que imponen las amenazas a la seguridad nacional, a través de la definición e implementación de los cambios necesarios para enfrentar los retos del futuro y aprovechar al máximo los recursos.

Con el objetivo de mejorar las prácticas gerenciales del sector y para dar respuesta a las actuales limitaciones presupuestales existentes, el Viceministerio para la Estrategia y Planeación a través de la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa ha diseñado el Programa de Sostenibilidad del Gasto². Este surge de la necesidad de contar en el sector con iniciativas y

2. Este término aparece en la última década (2000-2010) como respuesta a la necesidad de establecer los impactos futuros de los gastos financiados con recursos extraordinarios en el sector defensa desde el año 2002.

actividades que permitan mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. Por tanto, el programa buscará promover la consistencia entre las prioridades de política, las misiones y capacidades de las Fuerzas, la asignación de recursos y las posibilidades fiscales de la Nación en el mediano y largo plazo. En la gráfica 2, se presenta el objetivo del programa mencionado, junto con las estrategias que se llevarán a cabo para su implementación.

Gráfica 2. Programa de Sostenibilidad del Gasto



Estas estrategias requieren, en primera instancia, el desarrollo de un proceso que integre la planeación, la proyección y la priorización de gasto generando una alternativa con respecto a los ejercicios inerciales e incrementalistas, enfocados únicamente en el corto plazo. En segunda instancia, se requiere la aplicación de acciones tempranas orientadas a identificar problemáticas actuales que afectan la eficiencia del gasto del sector defensa y así proponer potenciales soluciones que permitan generar ahorros y reducir costos sin generar impactos en las operaciones del sector.

Las estrategias serán lideradas por la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa, a través de la Iniciativa de Mejoramiento Presupuestal³ y se apoyarán en ejercicios de costo unitario. Estos permitirán articularse progresivamente con los procedimientos presupuestales normales como la elaboración del proyecto de presupuesto, el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Plan Operativo Anual de Inversiones complementando, de igual forma, el proceso de Planeación Estratégica Basada en Capacidades (presentada en la sección 7.2).

A continuación se explicarán cada una de las dos iniciativas previstas.

7.1.1 Modelo de Sostenibilidad del Gasto

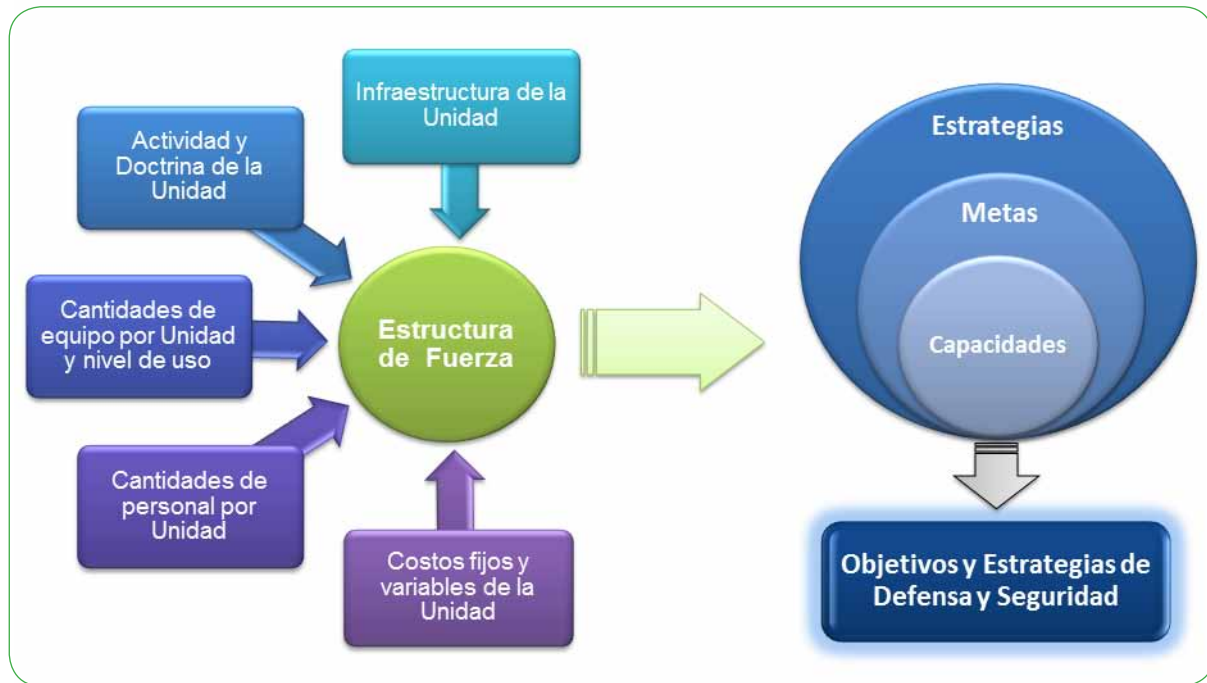
La primera estrategia del programa propone consolidar dentro del sector una práctica sistemática que incentive y facilite la identificación de oportunidades para avanzar hacia la consistencia entre las directrices de política, restricciones presupuestales y las tareas desarrolladas por las Fuerzas desde la perspectiva del gasto. La herramienta principal para este cambio será el Modelo de Sostenibilidad del Gasto del sector, que tendrá como fin construir un vínculo entre los recursos asignados al sector, las misiones y objetivos definidos en la política de seguridad y defensa.

La Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa ha desarrollado una metodología de costo que toma como base la estructura de la Fuerza Pública para asignar los diferentes tipos de costo a las unidades que la componen (ver gráfica 3). Dichas unidades son agrupadas por misiones y capacidades⁴, y costeadas con base a los recursos asignados para el cumplimiento de las mismas, logrando así el vínculo deseado.

³ La Iniciativa de Mejoramiento Presupuestal fue creada en 2009 con el fin de mejorar las prácticas de planeación y presupuestación en el sector.

⁴ El conjunto de capacidades corresponderá a la Lista Maestra de Capacidades construida en el proceso de Planeación Estratégica por Capacidades.

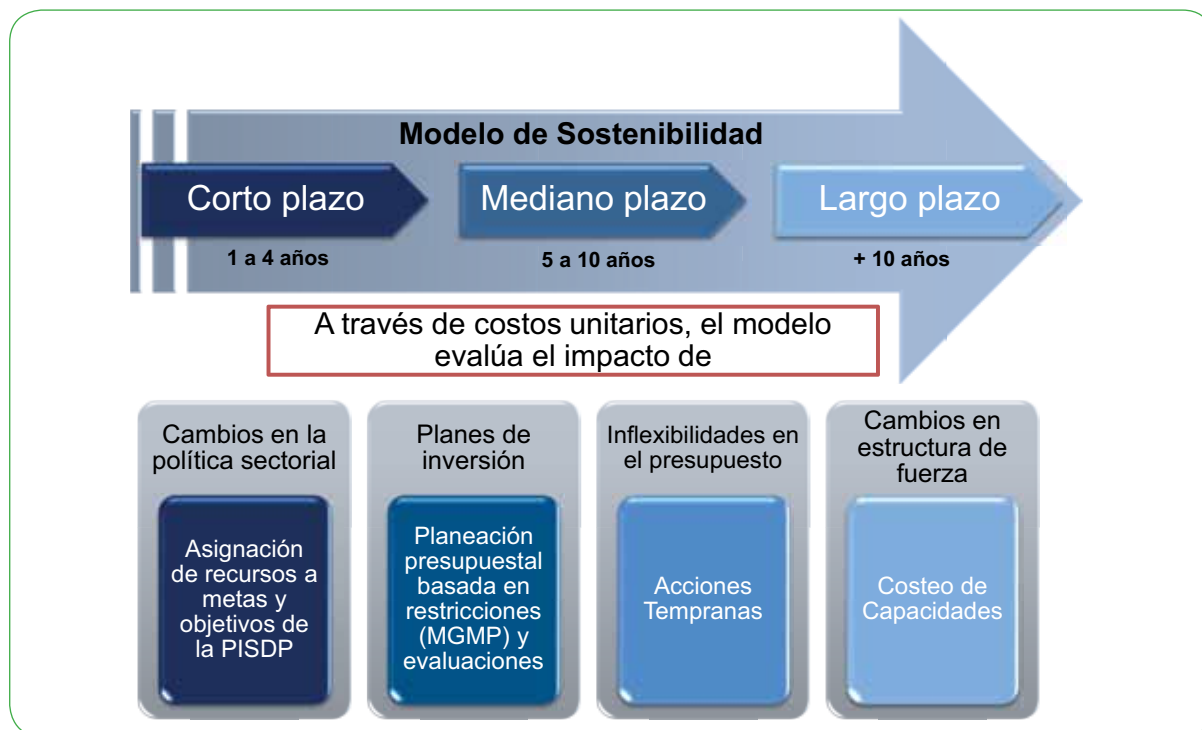
Gráfica 3. Metodología que vincula recursos con objetivos de defensa y seguridad



El Modelo de Sostenibilidad permitirá obtener un panorama de la totalidad del presupuesto del sector en un horizonte de treinta (30) años y analizar las variables principales que lo impactan. Este modelo también arrojará respuestas acerca del impacto real en la composición del gasto recurrente del sector, de las adquisiciones e incorporaciones de personal hechas por las Fuerzas en el largo, mediano y corto plazo como se observa en la gráfica 4. Para esto, se diseñarán ejercicios que permitan calcular y proyectar el impacto de los programas desarrollados con recursos extraordinarios en los períodos 2007-2010 y 2011-2014.

Para desarrollar este modelo, es necesario avanzar en la estandarización de la terminología y la metodología para estimar los recursos necesarios para cumplir con los objetivos de política y evaluar los costos asociados a su ejecución. Por este motivo, la siguiente sección de este documento proporciona parámetros para la estimación de los distintos tipos de costos del sector y brinda un grado de uniformidad en su presentación.

Gráfica 4. Horizonte temporal del Modelo de Sostenibilidad del Gasto



7.1.1.1 Parámetros para estimación de los costos del sector

El propósito de esta sección es proporcionar una referencia para el sector seguridad y defensa, en la construcción de los parámetros necesarios para el cálculo de los costos asociados a personal, material y equipo, infraestructura y otras partidas presupuestales. Esto, bajo el marco existente de doctrina y organización de la Fuerza Pública, que será el conjunto de reglas que permitirá establecer los límites conceptuales a los diversos ejercicios de costeo.

Durante 2012, la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa se encargará de trabajar en la preparación de un manual de estimación de costos, que será parte fundamental en la construcción del Modelo de Sostenibilidad del Gasto, brindando uniformidad en la terminología y la metodología para la estimación de los requerimientos en el sector.

7.1.1.2 Categorías de costos y unidades de medida

Personal

Para las distintas clases (activo, civil, otro) y categorías (Coronel, Teniente, etc.) de personal, se deben presentar los costos asociados a las cuentas gastos de personal correspondientes, de acuerdo a las unidades de medida a continuación:

Tipos de costo	Unidad de medida
Sueldos	por año
Primas y Bonificaciones	por año
Contribuciones Inherentes a la Nomina	por año
Pensiones y Jubilaciones	por año
Cesantías	por año
<u>Material y equipo</u>	
Adquisición y operación de Equipo	
Para todos los equipos principales, se presentan los costos asociados a su operación y mantenimiento, de acuerdo con las unidades de medida pertinentes. A continuación se presentan algunos ejemplos:	

Tipos de costo	Unidad de medida
<u>Ala Fija y Ala Rotatoria</u>	
Combustible y Lubricantes	horas de operación
Repuestos	horas de operación
Mantenimiento de Equipo de Navegación	horas de operación
Compra de Equipo Militar y de Inteligencia	por año
<u>Submarinos y fragatas</u>	
Combustible y Lubricantes	horas de operación
Repuestos	horas de operación
Materiales y Suministros	horas de operación
Mantenimiento de Equipo de Navegación	horas de operación
Resto Compra de Equipo Militar y de Inteligencia	por año
<u>Vehículos blindados</u>	
Combustible y Lubricantes	kilómetros
Repuestos	kilómetros
Compra de Equipo Militar y de Inteligencia	por año
Munición	por unidad
<u>Armamento, Artillería, Artillería Antiaérea, etc.</u>	
Repuestos	por año o por unidad
Compra de Equipo Militar y de Inteligencia	por año
Munición	por unidad

Tipos de costo	Unidad de medida
<u>Equipo de Ingeniería</u>	
Combustible y Lubricantes	kilómetros u horas de operación
Repuestos	kilómetros u horas de operación
Costos fijos anuales	por año
<u>Radars</u>	
Repuestos	horas de operación
Costos fijos anuales	por año
<u>Vehículos (Camiones, Vehículos, Motocicletas, etc.)</u>	
Combustible y Lubricantes	kilómetros
Repuestos	kilómetros
Otros costos fijos anuales	por año
<u>Adquisición de Equipo – Reparaciones Mayores⁵</u>	
Adquisiciones	por equipo
Repuestos	reparaciones mayores - overhaul
Material de reserva de guerra	por adquisición
Otros	
<u>Infraestructura</u>	
Operación de la Unidad	

⁵ Este concepto será ajustado de acuerdo con la metodología BPIN

Tipos de costo	Unidad de medida
Impuestos y Contribuciones Compra de Equipo Enseres y Equipo de Oficina Servicios Públicos Otros	por año por año por año por año por año
<u>Construcción y mantenimiento de infraestructura</u>	
Adquisiciones de terrenos Construcción y adecuación de edificaciones Mantenimiento de infraestructura Otros	por año por año por año por año
<u>Partidas Presupuestarias</u>	
Adquisiciones Construcción Otros	por adquisición por construcción
<u>Unidades de Medida</u>	
<ul style="list-style-type: none"> • Por año • Horas de operación • Por unidad • Kilómetros • Reparaciones mayores - overhaul • Por equipo • Por adquisición • Por construcción 	

7.1.2 Acciones tempranas para la eficiencia

La segunda estrategia se orienta a identificar, analizar y plantear potenciales soluciones a problemáticas coyunturales, que permitirán incrementar la eficiencia del gasto del sector defensa a corto y mediano plazo. Para esto, se seleccionaron cinco (5) acciones tempranas que serán tratadas mediante diversos esquemas de trabajo interdisciplinarios⁶ coordinados por la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa⁷. Así mismo, los avances obtenidos se constituirán en insumo para la toma de decisiones dentro del sector y apoyarán la elaboración y depuración del Modelo de Sostenibilidad del Gasto.

El listado de acciones se concentra en temas que tienen una relación directa con la inflexibilidad del presupuesto del sector⁸. Esto implica que los avances obtenidos al entender las fuentes de las inflexibilidades permitirán encontrar oportunidades de mejorar el uso del gasto existente e identificar los factores y condiciones rígidas que deben tenerse en cuenta al desarrollar procesos de planeación a largo plazo.

El desarrollo de estas acciones se adelantará bajo el marco existente, aunque a mediano plazo, probablemente se requerirán ajustes legales, doctrinales y operativos. La gráfica 5 enuncia las acciones identificadas:

Gráfica 5. Acciones tempranas para la eficiencia



⁶ En el caso de las acciones tempranas de Sostenibilidad de la planta de personal de la Fuerza Pública y Reformas al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (SSMP) se establecieron mesas de trabajo por un año, mediante la Directiva Ministerial No. 05 de 2011. Esto con el fin convocar a los expertos del sector en estos temas, provenientes de las dependencias de personal y sanidad de las Fuerzas.

⁷ La continuidad de estos temas será evaluada al inicio de cada una de los años del cuatrienio 2011-2014 por parte del Ministerio de Defensa

⁸ Durante el 2010, la Dirección de Planeación y Presupuestación del sector defensa estimó que el presupuesto inflexible corresponde a más del 90% de los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación al Sector Defensa.

7.1.2.1 Sostenibilidad de la planta de personal de la Fuerza Pública

El personal es el elemento fundamental de la Fuerza Pública en el desarrollo de todas sus misiones. Por esto, se hace necesaria la mejora continua de los procesos de planeación relacionados con las plantas de personal. Con este objetivo, se orientarán esfuerzos a establecer las condiciones actuales de las plantas de personal de las Fuerzas y el impacto presupuestal de los cambios previstos por la evolución de las distintas carreras debido a la dinámica operacional y a la planeación estratégica de los próximos años.

Adicionalmente, a medida que se avance en la identificación de oportunidades en el mejoramiento del uso de recursos destinados al personal, se propondrán medidas y procedimientos tendientes a garantizar los recursos que permitan disponer de la estructura de Fuerza requerida por las necesidades en seguridad y defensa del país.

Para lograr este objetivo, la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa lidera actualmente mesas de trabajo que buscan desarrollar herramientas que permitan modelar los costos reales de la planta, realizar los ajustes necesarios a la carrera de soldados e infantes de marina profesionales y modernizar la gestión de nóminas y asignaciones de retiro. A continuación se presentan los propósitos de cada una de estas mesas:

Modelo de costeo de la planta de oficiales y suboficiales de la Fuerza Pública.

Las plantas de oficiales y suboficiales deben ajustarse a los retos de seguridad y defensa. Por ello, se requiere de un acuerdo sobre la estructura de fuerza del futuro y, en esa medida, el diseño de un ejercicio integral⁹ que permita planear la estructura de personal militar y policial a corto y a largo plazo (planes plurianuales), y obtener el costo total ante las diferentes variaciones que surgen debido a los factores propios de la dinámica del personal de la Fuerza Pública. Este ejercicio apoyará el diagnóstico y elaboración de propuestas relacionadas con el problema de configuración de los cuadros de mando que se presenta actualmente.

9 En este caso la integralidad hace referencia a la consideración de todos los factores estructurales (organización, doctrina, incorporaciones, legislación, inflexibilidad presupuestal, entre otras) que condicionen la planeación de la planta de personal.

Diseño de ajustes a la carrera de soldados e infantes de marina profesionales.

Esta acción tiene como propósito definir el conjunto de propuestas que permita ajustar el estatuto de carrera de soldado e infante de marina profesional para lograr una mayor eficiencia de este tipo de personal a nivel operacional. Así mismo, pretende complementar la carrera mediante la generación de condiciones adecuadas y sostenibles para la transición de la vida militar a la civil. Esto se logrará a través del análisis de diversos factores y eventos como: la rotación del personal, la caracterización de la población existente y su proyección a mediano plazo, la revisión de gastos asociados a servicios de sanidad, el diseño de procesos que permitan la evaluación de las cualidades del personal, la estimación del impacto presupuestal asociado a servicios complementarios de bienestar, entre otros.

Modernización de la gestión de nóminas y de asignaciones de retiro.

La información es un factor clave en el mejoramiento de procesos de gestión y en el diseño de propuestas de mejoramiento de uso de los recursos. Por ello, esta acción busca una mejor asignación del gasto y una reducción de costos mediante la adopción de unos sistemas modernos, robustos, auditables y de mínimo riesgo para la gestión de nóminas y de asignaciones de retiro, de manera que se fortalezca la atención al usuario y se aseguren pagos acertados por tales conceptos. Además, se constituye en soporte de los diversos ejercicios¹⁰ relacionados con el personal de la Fuerza Pública.

7.1.2.2 Reformas al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (SSMP)

En los últimos años, el número de usuarios del SSMP se ha incrementado considerablemente debido a las nuevas incorporaciones de pie de fuerza y sus beneficiarios. Esto, sumado a la tendencia mundial de revisión de la estructura financiera y de prestación de servicios en los sistemas de salud, originada por los cambios demográficos (p. ej. aumento de la esperanza de vida, estancamiento de las tasas de natalidad, nuevos factores epidemiológicos, aumento de las enfermedades de alto costo), cambios en el mercado de la salud y la aparición de nuevas tecnologías, han generado presiones sobre el sistema¹¹.

¹⁰ Esto cubre un conjunto de ejercicios que van desde los planteados en las acciones tempranas, como tareas relevantes realizadas periódicamente en el sector, como el cálculo del pasivo pensional de la Fuerza Pública.

¹¹ Tomado de: Ministerio de Defensa Nacional. Directiva Transitoria No. 05 de 2011.

Por lo tanto, esta acción temprana tiene como propósito participar en el diseño de la política sectorial orientada a garantizar la sostenibilidad financiera y presupuestal del SSMP, enfrentando problemas causados por los factores mencionados. La implementación de estas reformas potencialmente generará una mayor disponibilidad presupuestal por usuario, impactando positivamente la prestación de servicios del sistema, dando continuidad y eficiencia al servicio.

7.1.2.3 Reducción de niveles de obsolescencia de equipos

Los elevados niveles de obsolescencia de algunos equipos de la Fuerza Pública generan costos de operación que son insostenibles para el sector. Esta situación hace necesaria la adopción de nuevas tecnologías en defensa, que le proporcionen a las Fuerzas equipos modernos, más eficientes y acordes con las necesidades operacionales actuales.

Por esta razón, se requerirá la identificación de casos de equipos cuya operación genere alto impacto presupuestal, a través de la utilización de herramientas como el análisis de costos de ciclo de vida. Así, se podrá iniciar la búsqueda de alternativas de nuevos equipos que los puedan reemplazar, en concordancia con el panorama tecnológico, definido en el Proceso de Planeación Estratégica por Capacidades.

Con esta acción, se propone reducir costos de operación y mantenimiento asociados a los equipos (costos que, a mediano plazo, superan los costos en los que se tendría que incurrir para adquirir nuevos equipos). Las ventajas que traería la aplicación de este plan (adicionales a la disminución de costos) son múltiples: modernización de equipos, lo que implica un mayor nivel de alistamiento y un mejor desempeño operacional; mayor nivel de seguridad para el personal; posibilidad de transferencia de tecnología a través de offsets, entre otros.

7.1.2.4 Revisión de la gestión asociada a sentencias y conciliaciones

En los últimos años, se han incrementado los procesos de sentencias y conciliaciones en contra del sector defensa, lo que ha significado destinar recursos que podrían ser orientados a actividades misionales de la Fuerza Pública a la compensación de eventos que se han originado por fallas estructurales a nivel administrativo e institucional del sector. Esto significa que es necesario elaborar

un diagnóstico de los principales problemas estructurales que generan estos pagos no previstos, lo que permitirá la aplicación de mecanismos de prevención para evitar futuros procesos que lleven a la obligación de este tipo de pagos. Además, esta acción permitirá reducir costos y destinar gastos no previstos a futuro hacia necesidades actualmente desfinanciadas en el sector.

7.1.2.5 Empleo de nuevos esquemas de financiación - Asociación Público Privadas (APP)

La búsqueda de nuevas fuentes de financiación debido a las restricciones fiscales y a la necesidad de acelerar procesos que permitan optimizar el uso de los recursos públicos origina la necesidad de diseñar nuevos esquemas de colaboración entre el sector público y el sector privado¹². En particular, las Alianzas Público Privadas (APP) son un esquema contractual que permite la participación de la inversión y gestión privada y la distribución de riesgos entre las entidades públicas y el sector privado para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados en un contexto de largo plazo, financiados indistintamente a través de pagos diferidos en el tiempo por parte del Estado, de los usuarios o una combinación de ambas fuentes.

De esta forma, las APP constituyen un mecanismo para el desarrollo y la obtención de insumos y equipos que fortalecen las capacidades de la Fuerza Pública requeridas para cumplir con su misión, y permiten minimizar la presión fiscal que genera la financiación y operación de los proyectos y servicios al diferir los flujos de inversión del proyecto en un horizonte de tiempo mayor. Así mismo, la vinculación de capital privado es una herramienta que facilita la financiación de proyectos, que a pesar de ser estratégicos para el Sector Defensa, no cuentan con los suficientes recursos inmediatos para ser financiados bajo el esquema tradicional.

Para el desarrollo de esta acción, la Dirección de Proyectos Especiales del Ministerio de Defensa, con el apoyo de la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa, liderará la adaptación en el sector de la metodología, proceso de diseño y consecución de APP en el sector defensa con el objetivo de reducir costos, eliminar presiones fiscales innecesarias, transferir al sector privado parte del riesgo asociado a nuevas inversiones, proveer servicios de mayor calidad y ejecutar proyectos individuales con mayor rapidez. También se evaluará la oportunidad de utilizar otros mecanismos de consecución de nuevos recursos, como convenios con entidades territoriales para ciertos gastos y la integración de activos del sector al mercado inmobiliario.

¹² Departamento Nacional de Planeación (DNP). "Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos". 2011

La metodología seleccionada para la implementación de APP cubrirá las siguientes cuatro (4) etapas (ver cuadro 9):

Etapa 1

Consiste en la elaboración de los antecedentes preliminares del proyecto que deben contener como mínimo:

- Diagnóstico de la situación actual o “sin proyecto”.
- Objetivo del proyecto asociado con la solución del problema principal que se ha identificado como consecuencia del diagnóstico.
- Descripción del proyecto.
- Descripción de los estudios disponibles de ingeniería (inversiones y obras de infraestructura, arquitectura de ser el caso).
- Listado de estudios pendientes por contratar que son necesarios para la estructuración del proyecto haciendo mención a sus respectivas fuentes de financiación.

Etapa 2

Radica en la estructuración técnica, legal, financiera y económica del proyecto. Dicha estructuración debe contener como mínimo:

- La interrelación de los actores que participan en la transacción, así como las principales obligaciones y derechos de las partes.
- Anteproyecto físico y operacional que incluya las etapas de diseño, construcción, mantenimiento y operación.
- Análisis y valoración de los riesgos del proyecto y propuesta de distribución de los mismos entre la Entidad Ejecutora y el Contratista.
- Modelo de proyección financiera del proyecto con las condiciones económicas y financieras y sus implicaciones en cuanto a vigencias futuras.
- Indicadores de servicio del proyecto APP, parámetros asociados a los indicadores, esquemas de descuentos por incumplimiento y herramientas de medición de los mismos.
- Aplicar el Comparador Público Privado.

Etapa 3

Se concentra en la preparación de los documentos contractuales por parte de la Entidad Ejecutora y en la definición de los requerimientos presupuestales.

Los documentos contractuales corresponderán al Pliego de Condiciones y al modelo de contrato que deberá regirse por el marco legal vigente. Para la definición de los requerimientos presupuestales se deberá presentar la solicitud de aval fiscal del proyecto al CONFIS, la declaración de importancia estratégica por parte del CONPES y la solicitud de vigencias futuras al CONFIS.

Etapa 4

Consiste en el proceso de promoción y licitación dirigido al sector privado para la construcción y/o operación y/o mantenimiento del proyecto APP.

CUADRO 9. Etapas Metodología de Implementación APP						
Estructuración de Proyectos de Asociación Público Privada						
Etapa 1: Identificación y preselección de proyectos APP						
Etapa 2: Proceso de evaluación y selección de modalidad de contratación						
Etapa 3: Proceso de preparación de documentos contractuales y definición de requerimientos presupuestales						
Etapa 4: Proceso de licitación y adjudicación del Contrato						

7.2 MODELO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DE LARGO PLAZO

La planeación de seguridad y defensa a largo plazo busca dar a una nación las herramientas suficientes para neutralizar las amenazas del presente pensando en los retos que se vislumbran en el futuro. Esto implica que las organizaciones encargadas de desarrollar dicho proceso se tracen horizontes de mediano y largo plazo -usualmente 10 a 30 años- que garanticen una evolución adecuada desde la etapa de diseño hasta la de entrega de los nuevos esquemas, equipos, entre otros. El éxito de un proceso de este tipo está estrechamente ligado con la consideración continua y actualizada de los cambios científicos y tecnológicos, el dinamismo del ambiente de seguridad, así como los limitados presupuestos de defensa y las restricciones de flexibilidad en el empleo de los recursos.

Para la mayoría de países y organizaciones internacionales, la planeación se ha complejizado desde el fin de la Guerra Fría. Mientras que en el pasado se caracterizaba por planear sobre una única amenaza, con ajustes de corto plazo para capitalizar en nueva tecnología y contrarrestar desarrollos del enemigo, la situación actual requiere un enfoque amplio y sofisticado que permita diseñar una fuerza adaptable, flexible y sostenible frente a la diversidad de los retos futuros de defensa que por lo general demandan soluciones dispares o que compiten por recursos entre sí¹³. Lo anterior hace necesario el diseño y la aplicación de metodologías, herramientas y procedimientos que permitan consolidar un proceso sistemático de planeación de largo plazo.

Con este propósito, durante el cuatrienio 2010-2014, el Ministerio de Defensa Nacional, con el liderazgo de la Dirección de Estudios Sectoriales del Viceministerio para la Estrategia y la Planeación, busca desarrollar un modelo de planeación estratégica de largo plazo que se fundamente en los pilares de adaptabilidad, flexibilidad y sostenibilidad, desarrollados respectivamente a través de tres acciones: el direccionamiento estratégico sectorial, la arquitectura de capacidades y su sostenibilidad. La primera acción tiene como objetivo consolidar el proceso de direccionamiento estratégico de manera que este provea los lineamientos requeridos para el sector con base en arreglos institucionales¹⁴ establecidos. La segunda, pretende poner en marcha una metodología sectorial para el diseño de una estructura de fuerza que evolucione de manera concordante con los retos operacionales futuros. Y la tercera, busca garantizar la coherencia entre el marco presupuestal existente, los principios de política, las misiones y las capacidades de la Fuerza Pública.

7.2.1 Metodologías de planeación a largo plazo¹⁵

Diferentes enfoques metodológicos se han aplicado al ámbito de la planeación estratégica en los últimos años. En la práctica, los países emplean muchas veces combinaciones de enfoques, sin embargo, éstos se superponen de manera significativa, tanto en lo la consideración de los aspectos importantes dentro de la planeación, como en el impacto en el proceso subyacente. Cabe resaltar que cada enfoque es holístico y capaz de sustentar la totalidad del proceso, por lo tanto se debe hacer una revisión minuciosa de los mismos, de tal forma que se tenga un mapa general que sirva de marco de referencia para la construcción de los antecedentes de planeación estratégica nacional. A continuación presentamos una revisión general de enfoques de planeación:

¹³ NATO, Handbook on Long Term Defense Planning, 2003, documento electrónico

¹⁴ Por arreglos institucionales se entiende el conjunto de normas formales e informales que regulan los procedimientos y mecanismos de un proceso.

¹⁵ NATO (2003) Op. cit.

7.2.1.1 Metodologías enfocadas en el proceso de planeación

Planeación de arriba a abajo: Es un enfoque de planeación “estrategia-tareas”. El proceso comienza con la especificación de políticas, intereses y objetivos de alto nivel. Las estrategias son desarrolladas de tal manera que apoyen la totalidad de políticas y objetivos y posteriormente, este enfoque es llevado hasta los niveles inferiores.

Planeación limitada a los recursos: El objetivo de este enfoque de planeación es proveer una capacidad viable y sostenible dentro del presupuesto dado. No se realizan esfuerzos para investigar opciones de estructura de fuerza más costosas, sin importar saltos potenciales de rendimiento que puedan inferir violaciones presupuestales.

7.2.1.2 Metodologías enfocadas en el grado de optimismo tecnológico versus hechos históricos comprobados

Optimismo tecnológico: un objetivo clave de desarrollo es obtener superioridad operacional y estratégica a través de la tecnología. El desarrollo de la estructura de fuerza es llevado a cabo para explotar al máximo la tecnología.

Planeación incremental: las capacidades existentes son la base de nuevas capacidades. Los cambios iniciados intentan desarrollar esas capacidades a través de mejoras y actualizaciones. Explorar desarrollos y opciones de corto plazo es su tarea central. La planeación incremental es una instancia de la aproximación de evasión del riesgo.

Extensión histórica: de manera similar a la planeación incremental, la premisa básica es que lo que funcionó bien en el pasado, lo hará también en el futuro. El análisis de la efectividad operacional futura de varias opciones, se basa en análisis históricos. Las operaciones pasadas son evaluadas para identificar los factores que han contribuido más significativamente al éxito y/o falla. La estructura de fuerza futura es diseñada para tomar las mayores ventajas de los factores positivos, al tiempo que se evitan los negativos.

7.2.1.3 Metodologías enfocadas en funciones o escenarios concretos como guías para la medición del desempeño:

Planeación por capacidades: este método involucra un análisis funcional de las operaciones que espera poder realizar en el futuro. El producto de tal planeación no son sistemas de armamento concretos, ni niveles de personal requeridos, sino una descripción de las tareas que las unidades de la estructura de fuerza deberían ser capaces de realizar, expresadas en términos de capacidades. Una vez el inventario de las capacidades es definido, se implementan las mejores opciones en términos de eficiencia para las unidades.

Planeación por escenarios: este enfoque utiliza un conjunto de situaciones representativas para el empleo de fuerza. Las situaciones se especifican en términos de parámetros ambientales y operacionales y forman la base para evaluar los requerimientos de capacidades con respecto a los objetivos misionales formulados.

Planeación por amenazas: esta aproximación involucra la identificación de los adversarios potenciales y la evaluación de sus capacidades. Las capacidades o el sistema de requerimientos, se basan en los criterios de superación de la oposición. Se exploran soluciones cuantitativas y cualitativas. Esta aproximación fue un método muy común de planeación en durante la Guerra Fría y difiere de la planeación basada en escenarios ya que los escenarios humanitarios y otros no considerados como amenazas, son excluidos del conjunto de escenarios.

7.2.2 Antecedentes del proceso de planeación estratégica de seguridad y defensa nacional

En la actualidad el sector seguridad y defensa no cuenta con un proceso estandarizado para la planeación de largo plazo¹⁶. Los esfuerzos en este sentido se concentran en procesos a nivel de cada fuerza con metodologías, supuestos y horizontes de planeación particulares a cada una. Para el corto y mediano plazo, el proceso de planeación es conjunto y parte de la definición de unos

16 Desde 2008 la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa, a través de la Iniciativa de Mejoramiento Presupuestal, ha profundizado en los temas de presupuestación por resultados y planeación por capacidades. Continuando con este trabajo, en junio de 2010, se dictó el seminario "Aplicación del Proceso de Planeación por Capacidades", en el que se presentaron los cuatro componentes de un modelo para un Sistema de Gestión de Defensa: (i) planeación estratégica, (ii) planeación de capacidades, (iii) planeación de recursos (o presupuestal) y (iv) planeación de adquisiciones. Estos procesos se apoyan mutuamente, arrojando información para la toma de decisiones y funcionan según un cronograma de planeación maestro, administrado centralmente, asegurando la sincronización de los esfuerzos. Las lecciones aprendidas durante este seminario sentaron las bases para el programa de Sostenibilidad del Gasto y el Modelo de Planeación Estratégica por Capacidades que se presenta a continuación.

objetivos sectoriales acordados en el Plan Nacional de Desarrollo y presentados en un documento de política cuatrienal de defensa y seguridad. Este documento establece un conjunto de amenazas a la seguridad para las cuales se generan escenarios o “hipótesis”¹⁷ que se desarrollan a nivel operacional a través del “proceso militar para la toma de decisiones”¹⁸, el cual define cursos de acción y sus capacidades asociadas que se traducen en el Plan de Guerra del Comando General de las Fuerzas Militares.

De manera específica, esta metodología identifica a través de la Apreciación Político Estratégica Nacional, las amenazas que se oponen a la consecución de los objetivos nacionales que pueden ser de carácter interno, externo o mixto y que pueden catalogarse como actuales y potenciales. Una vez identificadas estas amenazas, se generan las respectivas hipótesis de conflicto y guerra para finalmente elaborar un balance de potenciales que identifica las brechas frente al enemigo y los requerimientos para enfrentarlas¹⁹.

Las características de este proceso lo clasifican como uno de planeación basado en amenazas²⁰. Este enfoque permite determinar las capacidades para los escenarios o hipótesis definidas y obliga a enfrentar la incertidumbre a través de la adaptación de éstas a escenarios o hipótesis no contempladas, una vez que estos ocurran²¹. La anterior condición genera duplicidad de roles y misiones, así como dificultades en el desempeño operacional. De otra parte, en lo que a recursos se refiere, un proceso de este tipo fomenta el desarrollo de ejercicios financieros, logísticos y administrativos inerciales e incrementalistas enfocados únicamente en el corto plazo, generando ineficiencias en el gasto y problemas en la sostenibilidad en el mediano plazo.

7.2.3 Modelo de Planeación Estratégica de Largo Plazo

Con miras a desarrollar un proceso de planeación estratégica de largo plazo a continuación se presenta una propuesta metodológica para modernizar el proceso de planeación de defensa y seguridad de manera que se considere sistemáticamente un horizonte de largo plazo (20 años) para el desarrollo de la estructura de fuerza y se diseñen alternativas apropiadas para satisfacer

17 Manual de Seguridad y Defensa Nacional FFMM 3-43. p 42 1996.

18 Manual de Estado Mayor y Mando Conjunto para las Fuerzas Militares FF.MM. 3-26. p 69 2005.

19 Manual de Seguridad y Defensa Nacional FFMM 3-43. p 65-99 1996.

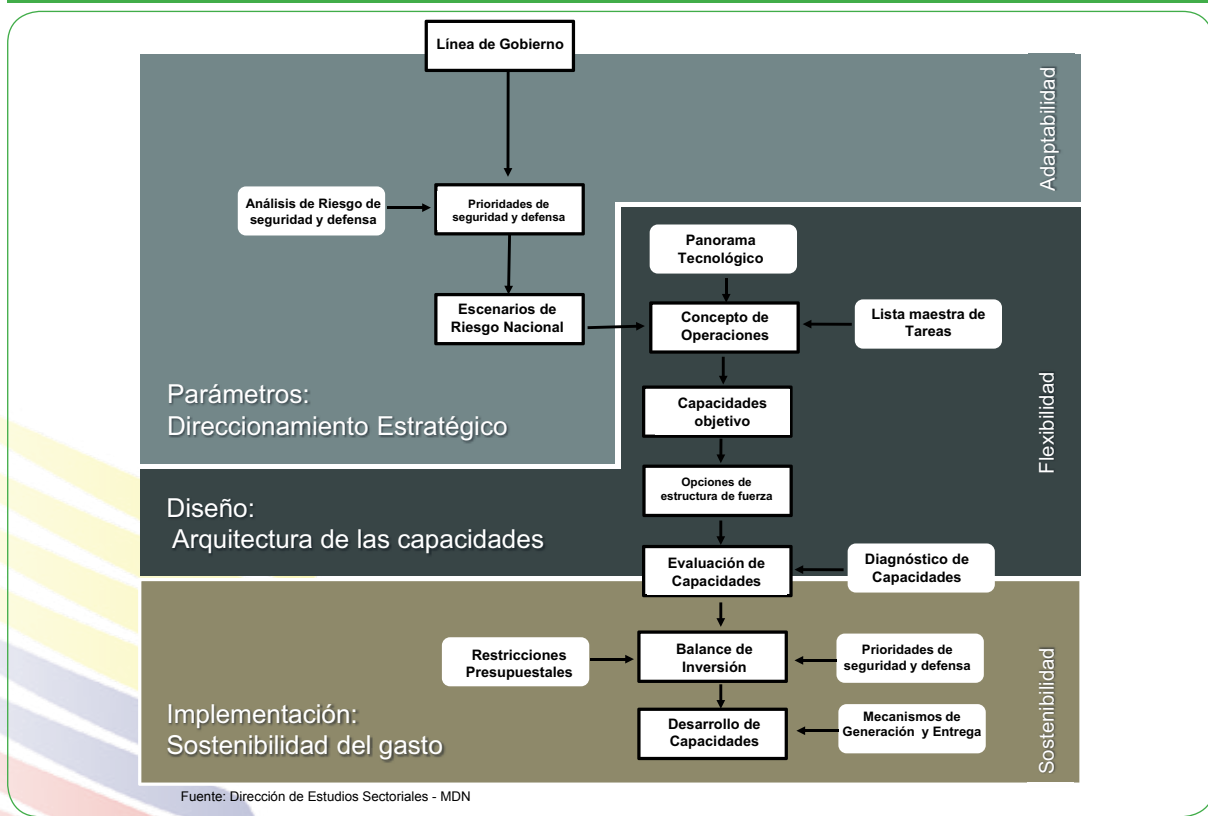
20 NATO (2003) Op. Cit.

21 Davis, P. (2002), Analytic architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation. p 7-8 RAND.

las necesidades futuras, de manera que permitan alcanzar objetivos estratégicos, optimizar los recursos, minimizar riesgos y garantizar la coherencia entre las prioridades de política, las misiones y capacidades de la Fuerza Pública y las posibilidades fiscales de la nación en el mediano y largo plazo.

El modelo propuesto se basa en un proceso dividido en tres fases: direccionamiento estratégico, arquitectura de capacidades e implementación y sostenibilidad de estas. Dicho proceso se presenta a continuación:

Gráfica 6. Esquema Modelo de Planeación Estratégica de Largo Plazo



7.2.3.1 Direccionamiento Estratégico

Existe un gran número de amenazas efectivas y potenciales en el corto, mediano y largo plazo a la seguridad nacional que no pueden ser atendidas de manera simultánea y suficiente por el sector defensa, no sólo por restricciones presupuestales sino por situaciones imprevistas que enfrenta la nación. Más aún, a pesar de que el rol del Ministerio de Defensa debe ser el direccionamiento estratégico del sector para afrontar los riesgos del futuro, este papel está limitado por los lineamientos estratégicos del gobierno que determinan cuáles son los objetivos nacionales y, por ende, qué áreas requieren de la mayor protección.

En esta medida, a pesar de que efectivamente el enfoque de planeación estratégica de largo plazo busca aumentar el número de amenazas que la Fuerza Pública puede atender de manera simultánea, es inevitable priorizar de manera coordinada dentro del sector, y en concordancia con los objetivos nacionales, cuáles son las amenazas que ameritan el mayor esfuerzo con el fin de mantener la seguridad y la soberanía para seguir el curso impuesto por el gobierno nacional. Un proceso minucioso como éste, genera las bases para el establecimiento de un sistema de monitoreo, evaluación y toma de decisiones coordinadas que genere sinergias sectoriales²².

El producto central de la primera fase es la determinación de las prioridades del sector a través de la identificación de las amenazas a la seguridad de la nación. Estas prioridades se establecen periódicamente con base en las líneas estratégicas nacionales y un análisis del riesgo asociado a cada una de las amenazas definidas. Esto se evalúa a la luz de la adaptabilidad de la Fuerza en tanto que provee las primeras señales de cambios importantes en la naturaleza de las amenazas, lo cual determina en gran parte su capacidad para transformarse, adaptándose a las nuevas circunstancias en un horizonte de tiempo limitado.

Mientras que las líneas estratégicas nacionales abarcan los objetivos generales de los diferentes sectores de la nación, el análisis de riesgo se lleva a cabo al interior del sector defensa y seguridad utilizando una herramienta de medición de riesgo replicable y consistente en el tiempo. Esta herramienta se aplica a una lista de amenazas a la seguridad a largo plazo que se determina a partir de la revisión de documentos y la conformación de mesas de trabajo integradas por personal de

²² Tagarev, T. (2009). "Capabilities-based planning for security sector transformation, en Information and security, Vol 24., pp.27-35.

inteligencia de la Fuerza Pública. Este análisis produce una medida cuantitativa asociada a cada una de las amenazas incluidas en la lista, priorizándolas así, a través de la valoración de diferentes escenarios estratégicos, en términos de impacto y probabilidad de ocurrencia²³.

Finalmente, el conjunto de amenazas priorizadas en el anterior paso es examinado y filtrado bajo el criterio de los objetivos nacionales, determinando cuáles deben ser las prioridades de defensa y seguridad, tanto por su alto impacto y probabilidad, como por su concordancia con las líneas estratégicas nacionales.

Una vez identificadas estas prioridades, se construyen finalmente los escenarios de riesgo nacional asociados a cada una de ellas. Dentro de éstos se contemplan tanto los retos en términos de defensa y seguridad, así como los efectos sobre el contexto político, social y económico derivados de la misma amenaza. Estos escenarios contienen los principales retos que debe afrontar la Fuerza Pública a través de los medios que se establezcan en la siguiente fase.

7.2.3.2 Arquitectura de las capacidades

Una vez establecido el direccionamiento estratégico de la fuerza, dentro del proceso de planeación se pasa a definir las formas como la Fuerza Pública debe enfrentar los retos que han surgido de la fase anterior. El objetivo final de esta fase es lograr diseñar conceptos de operaciones que permitan una configuración modular²⁴ de capacidades, permitiendo constituir una estructura de fuerza flexible. Esta flexibilidad se alcanza en la medida en que se fortalece la habilidad que la Fuerza Pública tiene para afrontar distintas amenazas de un mismo entorno operacional de manera simultánea y sin necesidad de alterar su estructura. Esta etapa también contribuye a la adaptabilidad al facilitar la transformación de la estructura de fuerza, en caso de que sea necesario, a través del intercambio de diferentes partes (capacidades) completas.

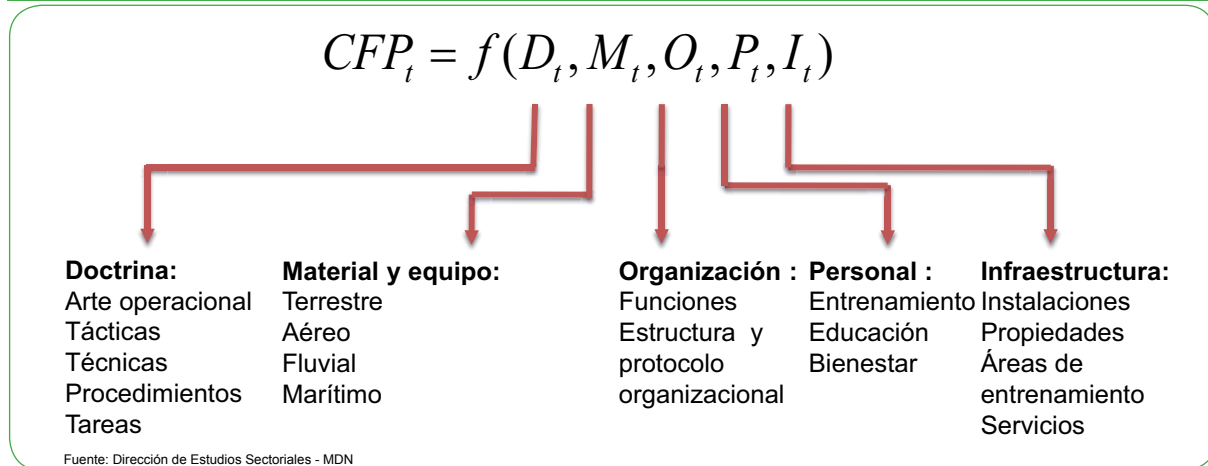
El concepto de capacidad se entiende en este contexto como el conjunto de factores asentados sobre la base de unos principios y procedimientos doctrinales que pretenden conseguir un deter-

²³ Ver Masse, T., S. O'neil y J. Rollins (2007). The Department of Homeland Security's Risk Assessment Methodology: Evolution, Issues, and, Options for Congress, February 2 y McKenzie, K. (2001), "Assessing Risk: Enabling Sound Defense Decisions", en Defense.gov - Quadrennial Defense Review, Documento electrónico.

²⁴ Capacidades modulares se entienden como capacidades completas que puedan ser combinadas con otras frente a cambios repentinos en el conjunto de amenazas o frente a distintos tipos de estrategias que siga una misma amenaza.

minado efecto a nivel estratégico, operacional o táctico, para cumplir las misiones asignadas²⁵. La siguiente gráfica presenta los componentes de una capacidad para un periodo de tiempo definido (t).

Gráfica 7. Ecuación de capacidades



Para pasar de esto a los requerimientos en términos de las capacidades que debe desarrollar la Fuerza Pública, se diseña el concepto de operaciones (CONOPS). Los CONOPS son diseñados por las fuerzas con el propósito de describir la combinación y el orden de las capacidades generales que se requieren para el cumplimiento de la misión en el largo plazo. El CONOPS proporciona una guía sobre la aplicación de los recursos disponibles para superar los retos y amenazas generados por el entorno dinámico de defensa y seguridad nacional²⁶.

Para la elaboración del CONOPS se parte de dos productos que se deben elaborar con anterioridad: una lista maestra de tareas y un panorama tecnológico. El primero es un documento de referencia que busca facilitar la planeación conjunta y la interoperabilidad, al proporcionar un lenguaje común para los diferentes actores responsables del diseño de capacidades, incluyendo a comandantes de fuerza, agencias de apoyo y encargados de la planeación y ejecución operacional.

25 García, J. (2006), Informe Planeamiento por Capacidades. Revista Española de Defensa No 38

26 Department of the army USA (2009), The army capstone concept: operational adaptability: Operating under conditions of uncertainty and complexity in an era of persistent conflict, TRADOC Pam 535-3-0, Fort Monroe Diciembre, Documento electrónico.

Para esto, describe y desagrega una serie de tareas funcionales, condiciones, medidas y criterios derivados de las tácticas, técnicas y procedimientos de las Fuerzas y de los Comandos Conjuntos²⁷. El segundo es una apreciación que busca proveer con más y mejores herramientas a las fuerzas en términos de ciencia y tecnología que pueda ser aprovechada tanto en el diseño como en la operación de las capacidades. Este ejercicio analiza la viabilidad del uso de nuevas tecnologías, prácticas innovadoras, recursos científicos y los avances en la industria militar relacionados con las líneas de acción de la Fuerza Pública.

El CONOPS producido con base en estos insumos puede ser utilizado para la planeación, de dos formas: primero, permite identificar la configuración ideal de la fuerza y, segundo, es el fundamento de la evaluación de la situación actual en contraste con la que sería ideal. Más específicamente a partir del CONOPS se definen las capacidades objetivo que son el conjunto de capacidades óptimas para confrontar los escenarios de riesgo nacional determinados anteriormente. Con base en estas capacidades se establecen las opciones de estructura de fuerza (análogamente óptimas) que se conforman por las diferentes combinaciones de los componentes de las capacidades: personal, material y equipo, infraestructura, doctrina y organización.

En segundo lugar, se lleva a cabo un diagnóstico de capacidades que evalúa el estado actual de éstas en la Fuerza Pública, el cual se hace teniendo en cuenta la existencia y el estado de los componentes asociados a cada una de ellas. Este resultado se contrasta con las opciones de estructura de fuerza asociadas a estas capacidades objetivo. Así, finalmente se puede llevar a cabo una evaluación de las capacidades que permita determinar los vacíos, deficiencias e ineficiencias en términos de las capacidades que ofrece la estructura de fuerza actual con respecto a las distintas opciones ideales. En esta evaluación también es necesario examinar opciones e intercambios entre estos elementos en términos de rendimientos, costos y riesgos, para poder determinar inversiones óptimas de desarrollo de fuerza²⁸. Este componente de sostenibilidad de las capacidades se desarrolla en la siguiente etapa.

²⁷ Joint Staff USA (2010), Universal Joint Task List (UJTL) Database With Conditions, Versión No. 4, Washington Octubre, Documento electrónico.

²⁸ The Technical Cooperation Program Joint Systems and Analysis Group (2004), Guide to Capability based Planning, documento electrónico.

7.2.3.3 Sostenibilidad de las Capacidades

Esta fase consiste en evaluar la sostenibilidad de las capacidades, lo cual se logra a partir de la revisión financiera del ciclo de vida de las mismas. Este ciclo incluye tres etapas: la generación inicial de la capacidad, el sostenimiento de la misma y su eventual salida del servicio. Cada uno de estas etapas tiene implicaciones financieras que se deben contabilizar y prever dentro de un mismo marco de referencia. Con este propósito, un primer paso en la evaluación financiera del ciclo de vida es la estandarización de la terminología y la metodología para estimar los costos unitarios de

En la evaluación del sostenimiento de las capacidades se logra a partir de la revisión financiera del ciclo de vida de las mismas y este incluye tres etapas: la generación inicial de la capacidad, el sostenimiento de la misma y su eventual salida del servicio

los componentes de las capacidades. Esto se logra a través de la adaptación del manual de costos de referencia a las capacidades evaluadas, desarrollado en el Modelo de Sostenibilidad del Gasto (sección 7.1), que contiene el conjunto de reglas que permite establecer límites conceptuales a los diversos ejercicios de costeo brindando un grado de uniformidad en la evaluación. Con base en este trabajo, se elaboran proyecciones de costos sobre los escenarios capacidad tanto respecto al tiempo de vida de una capacidad, al momento en el que ésta deba ser retirada del servicio permitiendo finalmente evaluar la sostenibilidad presupuestal del ciclo de vida.

Una vez determinadas las proyecciones, se elabora un balance de inversión de las capacidades y sus ciclos de vida que consistirá en su adaptación a los rubros y programas presupuestales existentes, haciendo la programación presupuestal respectiva de acuerdo con las vigencias presupuestales consideradas y presentando la propuesta a las autoridades económicas para su aprobación. Este balance determinará un plan de inversión ajustado a los requerimientos del esquema del ordenamiento presupuestal vigente en el Estado colombiano considerando las restricciones presupuestales (Marco de Gasto de Mediano Plazo -MGMP-, Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI-, entre otros).

No obstante, se pueden presentar ajustes que deberán ser realizados tanto a nivel de presupuesto como de alcance de las capacidades, por lo tanto en esta fase se regresará, en algunos casos, a las opciones de estructura de fuerza para determinar si se pueden tener otras combinaciones que

sean coherentes con los cambios determinados por las autoridades económicas, a la vez que se establece el tipo de tareas que se deberían sacrificar.

Por último, el desarrollo de capacidades se iniciará una vez la alternativa de capacidades sea aprobada. Este proceso consiste en el estudio e implementación de mecanismos de generación y entrega²⁹ sustentados en un cronograma de recepción de equipos que permitirán la adaptación de la estructura de fuerza a las capacidades objetivo, la disponibilidad operacional y la definición del punto de partida de las necesidades de gastos recurrentes para garantizar y mantener el funcionamiento de las capacidades.

²⁹ Éstos incluyen el modelo tradicional de adquisición, APPs, offsets, etc.



8. LINEAMIENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Este capítulo comprende el desarrollo e implementación de mecanismos de seguimiento orientados a medir el avance de cada una de las iniciativas propuestas por el Sector, para el periodo 2011-2014.

En primer lugar, el proceso de seguimiento permitirá medir el avance en los compromisos fijados para cada objetivo y programa trazado en la PISDP, conocer cómo va la gestión y tratar de tomar correctivos a tiempo en los casos donde se vea afectado el cumplimiento de los mismos.

En segundo lugar, buscará evidenciar la eficiencia del uso de los recursos asignados al sector (recursos ordinarios y extraordinarios), facilitando la toma de decisiones a la alta gerencia y fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas ante los organismos de control y la ciudadanía, todo bajo el marco de la aplicación de los principios de buen Gobierno.

Finalmente, permitirá realizar monitoreo de cada una de las iniciativas de la agenda futura del Ministerio de Defensa Nacional que incluye el Programa de Sostenibilidad de Gasto y la Planeación Estratégica por Capacidades.

8.1 LINEAMIENTOS PARA EL SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA DEL SECTOR (PISDP)

El seguimiento a la política del sector se ha convertido en un instrumento de rendición de cuentas basado en los principios de eficiencia y transparencia, que permite dar cuenta de los logros alcanzados en el desarrollo de las estrategias.

Esta práctica ha progresado en los últimos años y seguirá aplicándose a partir de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos” y de los objetivos de la Política Integral de Seguridad y Defensa y para la Prosperidad, con el propósito de presentar el progreso obtenido en relación a las metas acordadas para el cuatrienio 2011-2014.

En este sentido, la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa lideró a comienzos de 2011, mesas de trabajo donde participaron las Direcciones del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para elaborar el Plan Estratégico Sectorial 2011-2014. Como resultado de este trabajo, se seleccionaron indicadores y metas que permitirán medir, controlar y retroalimentar de manera periódica, el avance en cada una de las estrategias implementadas para el desarrollo de los seis (6) objetivos estratégicos establecidos en la PISDP, afianzando así la cultura de gestión orientada a resultados.

El establecimiento de los indicadores y metas se constituye en la etapa inicial del proceso de seguimiento. Sin embargo, requerirá del esfuerzo y compromiso de cada uno de los actores arriba mencionados, para que los logros obtenidos se evidencien de manera oportuna haciendo que la gestión del sector sea más eficaz. Para este efecto, fueron elegidos como gerentes de los programas de la PISDP, los Directores del Ministerio de Defensa Nacional (Anexo 1), quienes serán los garantes de canalizar semestralmente la información cualitativa y cuantitativa de los programas bajo su responsabilidad.

Para este efecto deberán:

- Consultar el avance cuantitativo de los indicadores de resultado de cada programa bajo su responsabilidad, reportados por el Grupo de Información Estadística del Ministerio de De-

fensa Nacional – GIE en la cartilla de “Logros de la Política” publicada en la página web del Ministerio, o solicitar a las Fuerzas el avance de los mismos.

- Solicitar los avances cualitativos del programa bajo su responsabilidad al Comando General de las Fuerzas Militares y/o Policía Nacional, para explicar el estado que reporte cada indicador.
- En el caso de desarrollar programas propios dentro de la política del Ministerio, deberá reportar el avance alcanzado en los indicadores propuestos y su justificación.

Una vez aprobado el Plan Estratégico Sectorial, cada gerente de programa actualizará semestralmente los indicadores de resultado y su justificación, para enviarlos a la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa (DPP), de acuerdo con el formato establecido (Anexo 2). Esta Dirección se encargará de realizar la consolidación y realización de los informes periódicos de seguimiento a los logros y avances de la PISDP.

En este sentido, el primer informe de avance en la implementación de la Política, se realizará con corte de información a junio 30 de 2011 y deberá recoger los logros obtenidos de cada una de las estrategias en el primer semestre del año.

Las Direcciones que en el Ministerio sean responsables de los programas de la política, deberán hacer llegar a la Dirección de Planeación y Presupuestación, un formato diligenciado por cada estrategia a su cargo antes del 31 de julio.

Finalmente, la DPP, consolidará, analizará y elaborará un informe de seguimiento del semestre, que será socializado al interior del ministerio.

Este proceso, se llevará a cabo semestralmente dentro del cuatrienio, así:

Primera entrega de información a la DPP: 31 de julio de cada año; avance del primer semestre.

Segunda entrega de información a la DPP: 31 enero de cada año; logros alcanzados en la vigencia que acaba de terminar.

Adicionalmente, la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa actualizará de manera mensual los indicadores que fueron priorizados por el gobierno para ser reportados en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno -SISMEG y la fuente de información será el Grupo de Información Estadística -GIE, de la Dirección de Estudios Sectoriales.

Finalmente, el proceso será complementado con la metodología de seguimiento a la gestión, desarrollada por la Oficina de Control Interno en el marco de la iniciativa de Gerencia Pública Activa -GPA- para el Buen Gobierno, desarrollada en los últimos años. Esta se orientará en primer lugar, a la revisión del cumplimiento de los planes de acción de las direcciones de la Unidad de Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional, y en segundo lugar, a la sistematización de los indicadores y metas de los programas de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, facilitando el seguimiento en línea al interior del Ministerio.

8.2 LINEAMIENTOS PARA EL SEGUIMIENTO A LOS RECURSOS

En relación con el seguimiento de los recursos, la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa, realizará reuniones e informes periódicos que permitan generar alertas tempranas referentes a la ejecución de los mismos. En estos ejercicios se contará con la participación activa de las unidades ejecutoras del sector con el fin de definir de manera conjunta las acciones que faciliten el uso eficiente de los recursos asignados. En este contexto, las reuniones y los informes de ejecución se realizarán de la siguiente manera (Anexo 3):

8.2.1 Reunión de seguimiento a la ejecución de la vigencia.

El Viceministerio para la Estrategia y la Planeación convocará a reuniones periódicas desde el mes de junio de cada vigencia, con el propósito de hacer seguimiento a la ejecución de los recursos de cada una de las unidades ejecutoras del Sector Central del Ministerio de Defensa Nacional. En este espacio se revisarán los niveles de ejecución, se discutirán los casos críticos en los procesos precontractual, contractual y/o de ejecución y se evaluarán las alternativas de solución. De esta forma, se definirán en conjunto entre las unidades ejecutoras, la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa, la Dirección de Finanzas y la Dirección de Contratación Estatal, los aspectos presupuestales, financieros o contractuales que ameriten seguimiento especial.

8.2.2 Informes de seguimiento a recursos de la vigencia.

Se realizarán informes que permitan medir el avance en la ejecución presupuestal de los recursos, tanto de funcionamiento como de inversión de la vigencia actual. La información de ejecución se obtendrá a través de los sistemas SIIF y SPI, y se completará con los casos particulares discutidos en las reuniones de seguimiento a la ejecución.

8.2.3 Informes de seguimiento a recursos de fondos especiales y convenios con el sector minero energético.

Se realizarán informes periódicos a la ejecución de los recursos de los Fondos Especiales del Sector (Fondo de Defensa Nacional, Fondos Internos del Ministerio de Defensa Nacional, Fondos Internos de la Policía Nacional y Fondos de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional)³⁰ y adicionalmente, se harán informes de seguimiento a los recursos obtenidos a través de los convenios firmados con el sector minero-energético.

8.2.4 Seguimiento a recursos extraordinarios.

Se aplicará una serie de actividades de seguimiento para las nuevas inversiones extraordinarias del cuatrienio 2011-2014 y las vigencias futuras que las amparan, buscando garantizar que las decisiones de inversión respondan a los lineamientos y objetivos de política planteados en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” y en la PISDP y se logre el uso adecuado y eficiente de los recursos. Para ello, se requerirá que los Directores (o Jefes) de Planeación de las Fuerzas y de la Policía hagan entrega trimestral de los avances alcanzados en los proyectos financiados con dichos recursos.

También se diseñarán evaluaciones rápidas de eficiencia, eficacia y efectividad del gasto en áreas operativas específicas por parte de la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa para encontrar lecciones aprendidas de los proyectos en curso y sus resultados se pre-

30 Estos son fondos sin personería jurídica que administran y controlan los ingresos que recaudan las unidades del sector central del Ministerio de Defensa Nacional, provenientes de contraprestaciones específicas obtenidas por actividades desarrolladas por dichas entidades.

sentarán semestralmente. Los resultados de estas actividades de seguimiento se constituirán en el insumo para analizar las alertas tempranas y determinar la necesidad de revisión en el desarrollo de los proyectos.

Por último, la DPP liderará un ejercicio de evaluación del impacto de los recursos extraordinarios ejecutados entre 2011 y 2014 en las capacidades y presupuesto de la Fuerza Pública a mediano plazo.

8.3 LINEAMIENTOS PARA SEGUIMIENTO DE LAS INICIATIVAS DE LA AGENDA FUTURA DEL MDN

Para llevar a cabo los procesos de modernización del Sector Defensa, se desarrollará el programa de sostenibilidad del gasto y el nuevo enfoque de planeación estratégica por capacidades, como se observa a continuación:

8.3.1 Programa de sostenibilidad del gasto

8.3.1.1 Modelo de Sostenibilidad del Gasto

Se realizará en distintas etapas en cada uno de los años del cuatrienio. Durante 2011, se avanzará en la consecución de la información de costos unitarios, necesaria para la consolidación del Modelo. A partir de 2012, se iniciará con la clasificación del gasto por capacidades y se avanzará progresivamente hasta apoyar directamente el proceso de planeación y programación presupuestal, a partir del mismo año. (Anexo 4)

8.3.1.2 Acciones tempranas para la eficiencia

Esta estrategia del programa de sostenibilidad del gasto ha identificado cinco (5) acciones tempranas para potencializar eficiencias en el gasto del sector. Para cada una se dispondrá de los siguientes avances:

Sostenibilidad de la planta de personal de la Fuerza Pública

Modelo de costeo de la planta de personal de la Fuerza Pública: en 2011 se completará el modelo de costeo con proyecciones de costos hasta el año 2030 para las Fuerzas Militares y se diseñarán factores de sensibilidad. A su vez, desde el segundo semestre de 2011 se realizarán mesas de trabajo con la Policía Nacional para su inclusión en el modelo. Desde 2012, los resultados en costeo serán incorporados en el Modelo de Sostenibilidad del Gasto.

Conjunto de propuestas para ajustar el estatuto de carrera del soldado profesional: se elaborará un documento sobre las propuestas determinadas y hallazgos de la mesa de trabajo, establecida por la Directiva Ministerial Transitoria No. 05 de 2011³¹. De esta forma, en el primer semestre de 2012 se dispondrán de medidas para lograr una mayor eficiencia del personal militar de esta carrera a nivel operacional y actualizar las normas vigentes relacionadas. En los años siguientes, se establecerá un esquema de seguimiento a las medidas adoptadas.

Reformas al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (SSMP)

El Ministerio de Defensa Nacional liderará durante 2011 y el primer semestre de 2012, la elaboración de un documento de política sectorial a mediano plazo para el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (SSMP) orientada a garantizar la sostenibilidad financiera y presupuestal del sistema. Este ejercicio será apoyado por la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa mediante la celebración de las mesas de trabajo convocadas por la Directiva Ministerial Transitoria No. 05 de 2011³² y la elaboración del reporte final de la mesa de trabajo en el primer semestre de 2012.

Reducción de niveles de obsolescencia de equipos

Durante el periodo 2011-2014, se elaborarán estudios de caso de equipos con altos niveles de obsolescencia, priorizando aquellos que generan impacto presupuestal y utilizando herramientas como ciclo de vida de equipos. Estos documentos se constituirán en referencia para los procesos de adquisición relacionados.

³¹ Esta mesa de trabajo se instaló oficialmente desde marzo de 2011. Cuenta con la participación de representantes del Ministerio de Defensa, el Comando General de las Fuerzas Militares, las Fuerzas Militares y la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.

³² La mesa de trabajo de temas de reforma en SSMP se instaló oficialmente desde marzo de 2011. En esta participan delegados de: el Ministerio de Defensa Nacional, la Dirección de Sanidad Militar, la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y el Hospital Militar Central.

Revisión de la gestión asociada a sentencias y conciliaciones

En 2011 se consolidará un diagnóstico de los principales problemas estructurales que generan sentencias y conciliaciones en el sector. Esto permitirá, desde 2012, la aplicación de mecanismos de prevención para evitar futuros procesos que lleven a la obligación de tal tipo de pagos.

Empleo de nuevos esquemas de financiación - Asociación Público Privadas (APP)

El Sector Defensa se encuentra explorando mecanismos alternativos para la ejecución de proyectos y servicios requeridos por la Fuerza Pública, que permitan minimizar la presión fiscal que genera la financiación y operación de los mismos. Esta iniciativa tiene como meta el desarrollo de tres (3) proyectos pilotos entre 2012 y 2014³³, que serán definidos a través comités técnicos, financieros y legales con el fin de obtener la información necesaria y asesoría adecuada para el apropiado desarrollo de los mismos, y que estarán conformados por representantes de la Fuerza Pública, la Dirección de Proyectos Especiales, la Dirección de Planeación y Presupuestación del Sector Defensa, la Dirección de Asuntos Legales, la Dirección de Contratación Estatal y la Coordinación de Participación Privada del Departamento Nacional de Planeación.

8.3.2 Planeación Estratégica por Capacidades

El enfoque de planeación estratégica por capacidades será liderada por la Dirección de Estudios Sectoriales a través de los siguientes cuatro (4) pasos:

Análisis del riesgo. Este ejercicio permitirá priorizar las amenazas asociadas a la seguridad y defensa nacional a través de la evaluación y valoración de diferentes escenarios estratégicos. Se realizarán mesas de trabajo lideradas por la Dirección de Estudios Sectoriales, en las que participará personal de inteligencia interna y externa de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, quienes de manera consensada identificarán las principales amenazas a la seguridad³⁴. Finalmente y como resultado de este análisis, será emitido el documento “Análisis de riesgo para Colombia”. Por su

³³ De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”

³⁴ Se establecerán mesas de trabajo con miembros de las oficinas y jefaturas participantes de todas las fuerzas y el CGFM. Por parte del MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL participarán la Dirección de Planeación y Presupuestación y la Dirección de Estudios Sectoriales. Por parte de las FUERZAS MILITARES: Jefatura de Operaciones Conjuntas de CGFFMM, Jefatura de Operaciones de cada una de las fuerzas, Jefaturas de Inteligencia, ESDEGUE. Y por parte de la POLICÍA NACIONAL: Dirección de Inteligencia y la Dirección Nacional.

importancia, este ejercicio, se realizará anualmente como base para la revisión de las estrategias de seguridad y defensa.

Diseño institucional para la planeación basada en capacidades. En segunda instancia, se examinará la estructura organizacional actual para la planeación, toda vez que la planeación por capacidades a nivel militar deberá armonizarse con las decisiones del nivel ejecutivo para producir los mejores resultados. En este sentido, se requerirá el establecimiento de nuevos canales de comunicación y coordinación entre distintas entidades civiles, militares y policiales y la instauración de diferentes incentivos que favorezcan la transición hacia el nuevo modelo. En este capítulo, desarrollado a través de mesas de trabajo³⁵, se realizará un diagnóstico de la capacidad de la estructura organizacional actual para la futura planeación basada en capacidades, y las recomendaciones para un diseño institucional óptimo en el sector de seguridad y defensa en Colombia con este mismo objetivo.

Lista maestra de capacidades. El tercer elemento lo compone la elaboración del documento “Lista maestra de capacidades”, que recogerá, describirá y desagregará una serie de capacidades funcionales, tareas funcionales, condiciones, medidas y criterios derivados de las doctrinas, tácticas, técnicas y procedimientos de las Fuerzas y los Comandos Conjuntos, que apoyarán a todos los niveles del Ministerio de Defensa Nacional en la planeación estratégica del sector, de acuerdo con ciertas especificidades técnicas. Su propósito consiste en proporcionar un lenguaje común y un sistema de referencia para los diferentes usuarios, incluidos los comandantes de las Fuerzas, las agencias de apoyo, los encargados de la planeación, ejecución operacional y entrenamiento de tropas, para comunicar los requerimientos de las diferentes misiones. Este documento se desarrollará a través de la activa participación de las Fuerzas en las mesas de trabajo que se llevarán a cabo y se revisará periódicamente para agregar o suprimir tareas de acuerdo a nuevos conceptos operacionales o actualizaciones de doctrina.

Concepto de operaciones CONOPS. Finalmente, el desarrollo de este documento permitirá describir las capacidades generales de las Fuerzas, requeridas para el cumplimiento de la

35 La metodología que se empleará serán mesas de trabajo con los miembros de las oficinas y jefaturas participantes. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL: Dirección de Estudios Sectoriales, Dirección de Gestión de Información y tecnología, Dirección de Planeación y Presupuestación, Dirección de Proyectos Especiales. FUERZAS MILITARES: Dirección de Planeación Conjunta de CGFFMM, Direcciones de Planeación de cada una de las fuerzas. POLICIA NACIONAL: Dirección de Planeación.

misión hacia 2035. El CONOPS proporciona una guía de cómo las Fuerzas Militares y la Policía Nacional aplicarán los recursos disponibles para superar los retos y amenazas generados por el entorno dinámico de seguridad y defensa nacional.

Los productos requeridos para la elaboración del Concepto de Operaciones por parte de las Fuerzas son:

- Análisis de las metodologías para la elaboración de Conceptos de Operaciones a nivel internacional.
- Informe sobre los documentos y los avances realizados por las Fuerzas como insumo para el desarrollo de un Concepto de Operaciones.
- Metodología y cronograma para la elaboración de los Conceptos de Operaciones en la Fuerza Pública.
- Concepto de Operaciones por Fuerza. Para su desarrollo se establecerán mesas de trabajo con miembros de las oficinas y jefaturas participantes de todas las fuerzas y el Comando General de las Fuerzas Militares.
- El Cronograma de trabajo de la iniciativa de planeación por capacidades liderada por la Dirección de Estudios Sectoriales para 2011, se puede consultar en el Anexo 5.

ANEXO 1 – DIRECCIONES DEL MDN RESPONSABLES DE CADA PROGRAMA DE LA PISDP

Objetivos Misionales	Estrategias	Responsables
Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Erradicar cultivos ilícitos 2. Fortalecer las capacidades de interdicción 3. Desarticular las BACRIM 	<ul style="list-style-type: none"> Dirección de Políticas Dirección de Políticas Dirección de Políticas
Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acabar con la violencia desarticulando los GAML 2. Integrar y adaptar los esquemas de seguridad 3. Implementar un sistema de control, administración y seguridad fronteriza 4. Fortalecer la Acción Integral 	<ul style="list-style-type: none"> Dirección de Políticas Dirección de Políticas Dirección de Programas Dirección de Programas Dirección de Políticas
Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer el control policial en el territorio nacional 2. Desarticular las organizaciones delincuenciales 3. Fortalecer la investigación criminal 	<ul style="list-style-type: none"> Dirección de Políticas Dirección de Políticas Dirección de Políticas
Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diseñar e implementar un sistema de defensa, flexible y sostenible 2. Incrementar la cooperación de Colombia, tanto a nivel regional como internacional 3. Implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa 	<ul style="list-style-type: none"> Dirección de Programas Dirección de Asuntos Internacionales Dirección de Estudios Sectoriales Dirección de Proyectos Especiales Dirección de Asuntos Internacionales Dirección de Gestión de Información y Tecnología
Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear una instancia de respuesta sectorial 2. Promulgar una política sectorial 3. Estabilizar y asegurar áreas afectadas 	<ul style="list-style-type: none"> Dirección de Programas Dirección de Programas Dirección de Programas

Objetivos Misionales

Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional

Estrategias

1. Modernizar la gestión sectorial

2. Impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación

3. Alcanzar un GSED competitivo

4. Avanzar en una estrategia de bienestar para los miembros de la F.P

Responsables

Dirección de Planeación y Presupuestación
Dirección de Estudios Sectoriales
Dirección de Proyectos Especiales

Dirección de Gestión de Información y Tecnología

Viceministerio GSED

Dirección de Planeación y Presupuestación
Dirección de Estudios Sectoriales
Viceministerio GSED

ANEXO 2 – FORMATO REPORTE DE INFORMACIÓN ESTRATEGIAS DE LA PISDP

Datos generales			
* Nombre del programa			
* Periodo que reporta			
* Dirección quién lo reporta			
Antecedentes			
* Realizar un resumen de los antecedentes y descripción del programa, con sus objetivos principales			
Avance cuantitativo			
INDICADORES	LÍNEA BASE	META	AVANCE
Nombre de los indicadores	Valor de referencia	Meta para el periodo que se reporta	Resultado para el periodo que se reporta
-	-	-	-
-	-	-	-
Avance cualitativo			
* Describir de manera detallada cada una de las actividades realizadas durante el periodo en el programa para alcanzar los objetivos propuestos			
* Tablas y gráficos que ayuden a la interpretación de los logros obtenidos			
Retos			
* Describir los obstáculos presentados en el desarrollo del programa			
* Nuevos retos para los próximo periodos			
* Posibles amenazas y riesgos futuros			
Comentarios			
* Hechos relevantes que se quieran destacar sobre el desarrollo del programa			

ANEXO 3 – CRONOGRAMA DE SEGUIMIENTO RECURSOS ASIGNADOS AL SECTOR SEGURIDAD Y DEFENSA 2011-2014

Actividades	Entregables	2011-2014											
		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Seguimiento a los recursos	Informes recursos ordinarios												
	Informes recursos extraordinarios												
	Informes convenios minero-energéticos												
	Informe fondos adscritos al sector												
	Reuniones de seguimiento												
Seguimiento a la Política del Sector	Informe de seguimiento a la PISDP												

ANEXO 4 – CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE SOSTENIBILIDAD DEL GASTO

Actividades		Trimestre			
		I	II	III	IV
1	Clasificación del gasto por capacidades a través del Modelo de Sostenibilidad del Gasto (etapa I).				
	Definición del marco de trabajo para el Modelo de Sostenibilidad del Gasto.				
	Levantamiento e ingreso de la información para poblar el Modelo.				
	Validación de los costos incluidos en el Modelo.				
	Costeo de un conjunto seleccionado de capacidades (costos de año 2010).				
2	Definición de factores de costo.				
	Incorporación de anexo de costos en la Guía de Planeamiento Estratégico.				
	Revisión de factores de costo existentes y construcción de nuevos.				
3	Evaluación del gasto (etapa I).				
	Revisión de experiencias internacionales.				
	Definición de tipos de evaluación que serán aplicados.				
	Definición de metodologías de evaluación a ser aplicadas.				
	Capacitación.				
4	Piloto de planeación y programación presupuestal bajo una restricción de recursos (sigue en 2012).				
	Revisión de procedimientos e inclusión de procedimientos en los lineamientos de la DPP.				
AÑO 2012					
Actividades		Trimestre			
		I	II	III	IV
1	Piloto de planeación y programación presupuestal bajo una restricción fuerte (viene de 2011).				
	Costeo y proyección de alternativas para el logro de las prioridades. Análisis de trade-offs.				
	Difusión de resultados del piloto.				
2	Clasificación del gasto por capacidades y áreas misionales (etapa II).				
	Costeo de las capacidades de las Fuerzas (al menos, un 50%).				
3	Evaluación del gasto (etapa II).				
	Aplicación de ejercicios de evaluación selectivos.				
4	Planeación y programación presupuestal con base en restricciones y evaluaciones (sigue en 2013).				
	Definición de nuevos procedimientos y difusión.				
	Elaboración, aprobación y emisión de lineamientos de planeación y programación presupuestal de mediano plazo.				

AÑO 2013					
Actividades		Trimestre			
		I	II	III	IV
1	Planeación y programación presupuestal con base en restricciones y evaluaciones (viene de 2012).				
	Elaboración de Propuestas Presupuestales de Mediano Plazo (PMP) con base en restricciones y evaluaciones.	■	■		
	Evaluación del proceso.			■	
2	Clasificación del gasto por capacidades y áreas misionales (etapa III).				
	Costeo de capacidades y áreas misionales de las Fuerzas (100%).	■	■	■	■
3	Planeación y programación presupuestal con base en restricciones, evaluaciones y capacidades (sigue en 2014).				
	Elaboración, aprobación y emisión de lineamientos de programación de recursos de mediano plazo.				■
AÑO 2014					
Actividades		Trimestre			
		I	II	III	IV
1	Planeación y programación presupuestal con base en restricciones, evaluaciones y capacidades (viene de 2013).				
	Elaboración de PMP con base en restricciones, evaluaciones y capacidades.	■	■		
	Evaluación del proceso.			■	
2	Documentación del proceso.				
	Elaboración de un documento que recoja las experiencias de la reforma.			■	■

ANEXO 5 – CRONOGRAMA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA POR CAPACIDADES 2011

ACTIVIDADES	ENTREGABLES	2011											
		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Logística en las fuerzas militares y en la policía nacional	Informe de avance: Caracterización de los modelos logísticos actuales en la FP												
	Informe de avance: Diagnóstico de los modelos logísticos actuales en la Fuerza Pública												
Conceptos de operaciones en la fuerza pública	Informe de Avance: Doctrina Internacional												
	Informe de Avance: Metodología con cronograma												
	Informe de Avance: avance mesas de trabajo en la aplicación de la metodología												
Diagnóstico de la capacidad de movilización de reservas	Informe de Avance: Definición y adaptación de la metodología												
	Informe de Avance: Análisis de la Información												
	Producción y difusión del Entregable: Diagnóstico de la capacidad de movilización de reserva												
Diseño institucional del sector defensa para la planeación basada en capacidades	Informe de avance: Casos internacionales y modelos teóricos de diseño institucional												
	Informe de avance: Caracterización Organizacional del Sector Defensa												
	Informe de Avance: Metodología y cronograma de las mesas de trabajo												
	Informe de Avance: Informe preliminar de aplicación de la metodología												
Lista maestra de capacidades	Informe de Avance: Caracterización de las listas de capacidades en experiencias internacionales												
	Informe de Avance: Metodología												

ACTIVIDADES	ENTREGABLES	2011												
		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	
Lista maestra de capacidades	Informe de Avance: avance mesas de trabajo en la aplicación de la metodología													
	Informe de Avance: Documento Lista Maestra de Capacidades													
	Informe de Avance: avance mesas de trabajo en la aplicación de la metodología													
Metodología para el direccionamiento e integración estratégica en la definición de tareas a cumplir por la Fuerza Pública	Informe de Avance: Marco Conceptual de la Metodología para el direccionamiento e integración estratégica en la definición de tareas a cumplir por la Fuerza Pública, alcance identificado y variables e indicadores diseñados													
	Informe de Avance: Información analizada y recolectada													
	Informe de Avance: Documento preliminar de la Metodología para el direccionamiento e integración estratégica en la definición de tareas a cumplir por la Fuerza Pública													
	Informe de Avance: Versión final de documento - avance mesas de trabajo en la aplicación de la metodología													
Análisis de riesgo de seguridad y defensa	Análisis de las metodologías para la medición de riesgo													
	Lista de amenazas futuras a evaluar													
	Metodología para la medición de riesgo en Colombia													
	Aplicación de la metodológica de análisis de riesgo a la lista de amenazas futuras para Colombia													
	Entrega del documento final: Análisis de riesgo para Colombia													
Capacidad de enlistamiento	Estudio de personal, roles y gasto del presente enlistamiento													
	Estudio de personal, roles y gasto para enlistamiento futuro bajo objeción de conciencia													

BIBLIOGRAFÍA

DAVIS, P. Analytic architecture for capabilities-based planning, mission-system analysis, and transformation. 2002. (En línea), Disponible en: http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/ideas_concepts/cap_whitepaper.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: Prosperidad Para Todos. Bogotá. 2011.

DEPARTMENT OF THE ARMY USA. The army capstone concept: operational adaptability: operating under conditions of uncertainty and complexity in an era of persistent conflict, TRADOC Pam 535-3-0, Fort Monroe Diciembre, 2009 (En Línea), Disponible en: <http://www-tradoc.army.mil/tpubs/pams/tp525-3-0.pdf>

GARCÍA, J. Informe planeamiento por capacidades. Revista española de defensa No 38, 2006. (En línea), Disponible en: http://www.defensa.gob.es/Galerias/ooee/fichero/EMD_planeamiento.pdf

JOINT STAFF USA. Universal joint task list (ujtl) database with conditions, Versión No. 4, Washington, Octubre, 2010 (En línea) Disponible en: http://www.dtic.mil/doctrine/training/ujtl_tasks.pdf

Manual de Estado Mayor y Mando Conjunto para las Fuerzas Militares FF.MM 3-26. 2005

Manual de Seguridad y Defensa Nacional FF.MM 3-43. 1996.

MCKENZIE, K. Assessing risk: enabling sound defense decisions, Quadrennial Defense Review, 2007 (En línea) Disponible en www.se2.isn.ch/serviceengine/Files/ESDP/101019/...374C.../Chap07.pdf

MASSE, T., S. O'NEIL Y J. ROLLINS. The department of homeland security's risk assessment methodology: evolution, Issues and Options for Congress, February 2, 2007. (En línea), Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/homesec/RL33858.pdf>

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Directiva Transitoria No. 05. Bogotá, 2011

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Grupo de Información y Estadística, Dirección de Estudios Sectoriales. Bogotá, 2011

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Bogotá, 2011

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Guías Metodológicas Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Bogotá, 2011

NATO. Handbook on long term defense planning, 2003 (En línea) Disponible en [http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069//TR-069-\\$\\$TOC.pdf](http://ftp.rta.nato.int/public//PubFullText/RTO/TR/RTO-TR-069//TR-069-$$TOC.pdf)

TAGAREV, T. Capabilities-based planning for security sector transformation, en information and security, Vol 24, 2009, (En línea) Disponible en <http://infosec.procon.bg/v24/Tagarev.pdf>

HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY. The technical cooperation program joint systems and analysis group guide to capability based planning, 2004, (En línea) Disponible en <http://www.hSDL.org/?search&exact=Technical+Cooperation+Program%2C+Joint+Systems+Analysis+Group+Technical+Panel+3&searchfield=creator&collection=limited&submitted=Search>