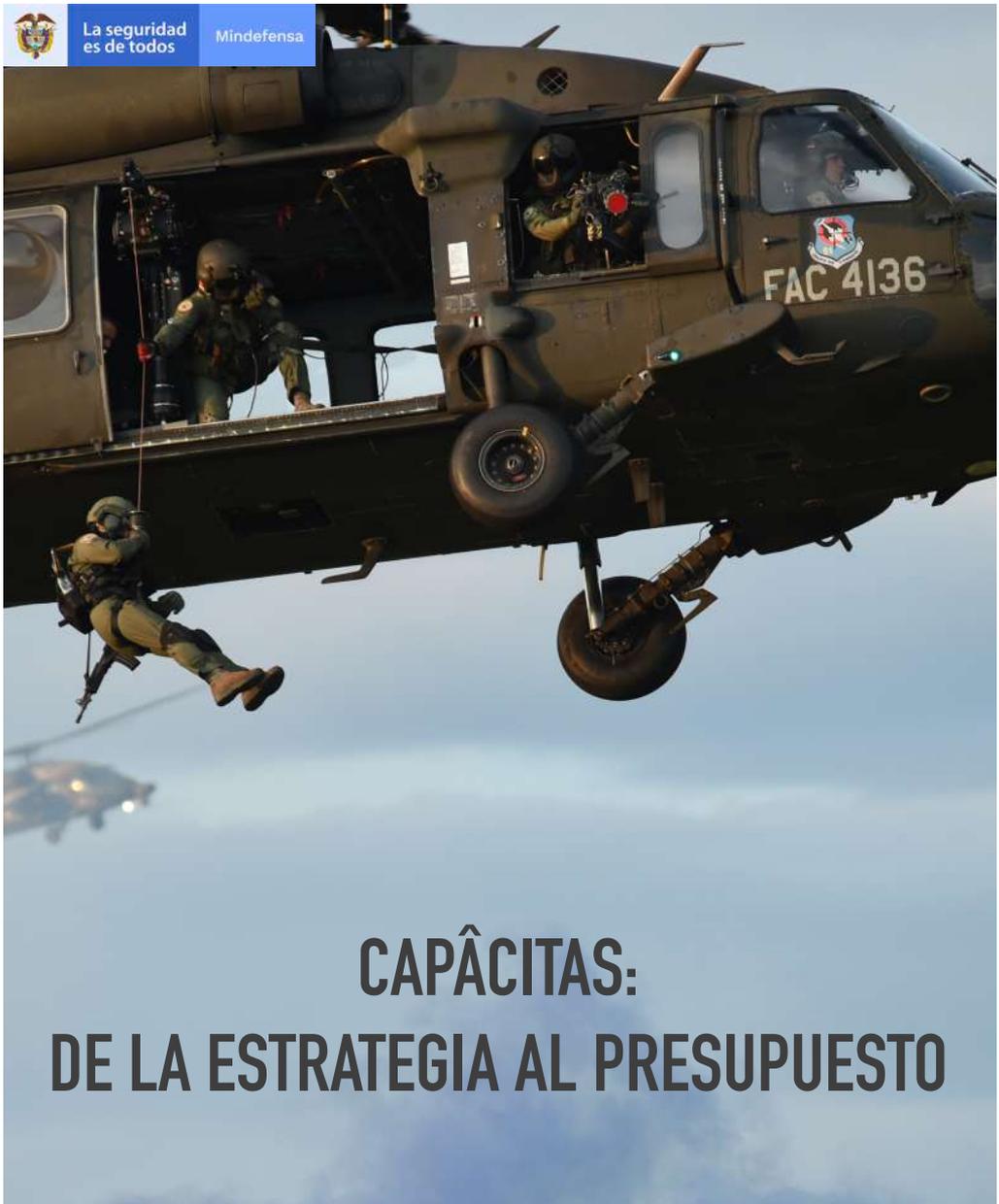




La seguridad
es de todos

Míndefensa



CAPÁCITAS: DE LA ESTRATEGIA AL PRESUPUESTO

Coordinación General

Viceministra para la Estrategia y Planeación
Mariana Martínez Cuéllar

Dirección de Proyección de Capacidades

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

Dirección de Planeación y Presupuestación

Directora de Planeación y Presupuestación
Ana Marta Miranda Corrales

Asesoría

Institute for Defense Analysis
Harold Laughlin
Aaron Taliaferro

Bogotá – Colombia

Ministro de Defensa Nacional
Guillermo Botero Nieto

Comandante General de las Fuerzas Militares
General Luis Fernando Navarro Jiménez

Comandante del Ejército Nacional
General Nicasio de Jesús Martínez Espinel

Comandante de la Armada Nacional
Almirante Evelio Enrique Ramírez Gáfaró

Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana
General Ramsés Rueda Rueda

Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares
General Ricardo Jiménez Mejía

Director General de la Policía Nacional
General Oscar Atehortúa Duque

Viceministra para las Políticas y Asuntos Internacionales
Diana Abaunza Millares

Viceministra para la Estrategia y Planeación
Mariana Martínez Cuéllar

Viceministro del GSED y Bienestar
Gonzalo Muñoz Arboleda

Secretario General Ministerio de Defensa
Carlos Alberto Saboyá González

CONTENIDO

Prefacio	7
Introducción	11
CAPÍTULO I – MODELO DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LA FUERZA PÚBLICA – CAPÁCITAS	17
CAPÍTULO II – PROCESOS DEL MODELO	23
CAPÍTULO III – IMPLEMENTACIÓN.....	33
CAPÍTULO IV – SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL MODELO Y DE LOS RESULTADOS DERIVADOS DE SU APLICACIÓN	35
Conclusiones	43



PREFACIO

La defensa del territorio nacional, la protección de los ciudadanos y la garantía del pleno goce de sus derechos, requieren que la Fuerza Pública se organice y despliegue sus unidades en todo el territorio nacional y que ellas tengan la habilidad de desarrollar las tareas que los planes de defensa y seguridad diseñados para tal fin requieran. A este arreglo institucional se le conoce como Estructura de Fuerza¹.

La evolución del contexto estratégico² y la necesidad de reposición, inclusión de nuevas capacidades, o la eliminación de las obsoletas requieren la proyección y desarrollo en el mediano y largo plazo de una Estructura de Fuerza, que sea flexible³, adaptable⁴ y sostenible⁵ y que atienda los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas de defensa y seguridad.

7

El tamaño de la Estructura de Fuerza, así como su disponibilidad, requieren de una gestión permanente y oportuna, por lo que la anticipación de las amenazas y retos, la especificación de las capacidades futuras necesarias y, en consecuencia, el dimensionamiento de los recursos requeridos y su eficaz ejecución son cruciales para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Fuerza Pública.

El Ministerio de Defensa Nacional, como responsable de dirigir tanto el diseño de la Estructura de Fuerza, como el planeamiento y la programación presupuestal de recursos, ha adoptado el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública – CAPÂCITAS –, como un esfuerzo para garantizar un marco coherente para la toma de decisiones respecto a la Estructura de Fuerza futura; de acuerdo con el direccionamiento

1 Estructura de Fuerza: Es el conjunto de unidades Militares y Policiales - formalizadas en las TOE/TOP-, con las que cuenta la Fuerza Pública, organizadas jerárquicamente. Las unidades incluyen los componentes de capacidad asociados, (i) Doctrina y documentos que soportan la capacidad, (ii) Organización, (iii) Material y Equipo, (iv) Personal e (v) Infraestructura –DOMPI-.

2 Contexto Estratégico: la previsión de las condiciones, circunstancias e influencias políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales, legales, delincuenciales, militares y policiales, en escalas global, regional y nacional, y sus tendencias en el mediano y largo plazo, que puedan generar oportunidades y amenazas a la defensa y seguridad de la nación.

3 Estructura de Fuerza Flexible: Estructura de Fuerza que se acomoda con facilidad para dar respuestas a los retos operacionales de la Fuerza Pública.

4 Estructura de Fuerza Adaptable: Estructura de Fuerza que es diseñada para atender los desafíos actuales y futuros derivados del entorno estratégico cambiante. Esto permite que la Estructura de Fuerza pueda ser reconfigurable para responder a los nuevos retos del entorno estratégico y operacional siempre cambiante.

5 Estructura de Fuerza Sostenible: Estructura de Fuerza que es coherente con los recursos que dispone el Sector para poder emplear o sostener operaciones en el tiempo.

estratégico de largo plazo, las restricciones presupuestales existentes, la doctrina y los conceptos operacionales.

Este modelo está sustentado en el concepto de capacidad, como la expresión integradora de las habilidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional para realizar una tarea, bajo ciertos estándares (como tiempo, distancia, simultaneidad, etc.), a través de la combinación de sus respectivos componentes: Doctrina, Organización, Material y Equipo, Personal e Infraestructura - (DOMPI).

Este enfoque trasciende la concepción tradicional de la planeación basada en la gestión de recursos –bajo la cual la fortaleza militar del sector se concibe en función de los recursos disponibles – a la de generación de planes que permitan el fortalecimiento del sector con base en la maximización de los recursos de acuerdo con unas habilidades determinadas en el planeamiento militar y policial, que permiten enfrentar las amenazas y retos en materia de defensa y seguridad.

8

El Modelo CAPÂCITAS parte del respeto de la naturaleza y la especialización de las Fuerzas, el fortalecimiento de las capacidades actuales y la incorporación de mecanismos de aprendizaje, innovación y adaptación. Adicionalmente, se soporta en las siguientes premisas: (i) ser políticamente sustentable, en la medida en que prioriza la respuesta a los retos de seguridad que son percibidos como más urgentes por los ciudadanos, sin que por ello se descuiden los demás desafíos estratégicos que enfrenta el país; (ii) ser financieramente sostenible, puesto que su implementación implica la asignación eficiente de los recursos, de manera que se generen las capacidades necesarias para garantizar el cumplimiento de las misiones definidas dentro de las posibilidades económicas del país; (iii) responde al marco legal, las competencias y las misiones establecidas para cada uno de los actores del sector; (iv) reconoce la importancia de la labor interinstitucional de acuerdo con las responsabilidades de las demás instancias gubernamentales en la seguridad y defensa de la Nación, así como de la conjuntas entre las Fuerzas Militares y coordinación con la Policía Nacional al interior del Sector; y (v) reduce las redundancias entre las distintas Fuerzas, a menos que, de forma excepcional, añadan una ganancia sustancial y visible en materia de flexibilidad y confiabilidad de la estructura de Fuerza Pública. Los procesos del Modelo CAPÂCITAS están contruidos sobre estas bases.

El desarrollo exitoso de este modelo requiere del liderazgo y el compromiso institucional, tanto de la alta dirección del Ministerio de Defensa Nacional, como del alto mando militar y policial. El Modelo CAPÂCITAS en sí no es la solución a las preguntas difíciles que

constituyen la razón de ser de las instancias de planeación en las Fuerzas y en el Ministerio de Defensa Nacional; pero el desarrollo exitoso de los procesos del modelo permitirá formular y aplicar mejores políticas e indicadores de evaluación y seguimiento para que los ejercicios de planeación de corto plazo, como la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Defensa y Seguridad o el Plan Estratégico Sectorial partan de la planeación de mediano y largo plazo del sector.

En particular, los tiempos de planeación, programación presupuestal y adquisición hacen necesario que las decisiones de adquisiciones de material y equipo, incorporación de personal o desarrollo de infraestructura, sean previstas con suficiente anticipación, para garantizar su disponibilidad cuando sean requeridos para su empleo de acuerdo con el entorno operacional, toda vez que desarrollar una capacidad puede tomar varios años -previando los tiempos de contratación y entrega del material, lograr el entrenamiento y la adecuación de la infraestructura-. Así mismo, esta planeación exige incluir los flujos presupuestales futuros requeridos para financiar el costo de ciclo de vida -tanto los costos presentes de inversión, como los costos futuros de mantenimiento y sostenimiento-, con ello garantizando que en el futuro se pueda financiar el mantenimiento de las capacidades con los recursos asignados al sector para su funcionamiento.



INTRODUCCIÓN

Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en el marco del cumplimiento de su misión constitucional de defender la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional, así como garantizar el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, han incorporado de forma permanente procesos de transformación con el propósito de anticiparse y ofrecer respuestas adecuadas a los cambios en el entorno estratégico y enfrentar adecuadamente los retos a la seguridad y la defensa.

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

11

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

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

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

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

12

De forma paralela, para materializar este esfuerzo de transformación, el Ministerio de Defensa Nacional, adoptó una nueva estructura organizacional⁶ que le permitiera articular la planeación de mediano y largo plazo con el direccionamiento político y estratégico de corto plazo. En particular, se crearon nuevas dependencias como la Dirección de Proyección de Capacidades, la Dirección de Logística, la Dirección de Desarrollo del Capital Humano, la Dirección de Estudios Estratégicos y el Grupo de Mejoramiento y Sostenibilidad Presupuestal al interior de la Dirección de Planeación y Presupuestación.

Con esa nueva estructura, el proceso de transformación de la gerencia de recursos en el sector, en estos años, se realizó en dos ciclos. El primero de ellos, el periodo 2010 – 2014. En este periodo, el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Guía de Planeamiento Estratégico 2011- 2014, estableció como condición necesaria para la efectiva modernización del sector, el diseño y la aplicación de metodologías, herramientas y procedimientos para consolidar prácticas sistemáticas de planeación de mediano y largo plazo. Igualmente, que estas metodologías, herramientas y procedimientos, debían implementarse en el marco de dos grandes iniciativas: el **Programa de Sostenibilidad del Gasto y la Planeación Estratégica por Capacidades**.

1. El **Programa de Sostenibilidad del Gasto** se diseñó con la intención de buscar coherencia entre las reglas presupuestales existentes, las restricciones fiscales de

⁶ Decreto 4890 de 2011, "Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones".

la nación, los principios de política, y las misiones y capacidades de las Fuerzas, así como para identificar factores flexibles y rígidos existentes que pudieran facilitar o afectar el diseño e implementación de nuevos procesos de planeación.

2. La **Planeación Estratégica por Capacidades** se diseñó para establecer un conjunto de procedimientos para responder a las necesidades del sector, a partir de un análisis funcional de los requerimientos operacionales futuros, y de esta manera garantizar la adaptabilidad, flexibilidad y sostenibilidad de la Estructura de Fuerza.

En ese periodo se desarrollaron modelos, herramientas y procedimientos enmarcados en las siguientes líneas de acción:

1. **Sostenibilidad del Gasto:** en esta línea de acción se diseñaron modelos, herramientas y metodologías, basadas en costos unitarios, que permiten proyectar gastos futuros para demostrar impactos de las decisiones que se toman en el presente. El objetivo es identificar, con la mayor antelación posible, los momentos en que estos impactos demandarán un aumento en los recursos y suministrar la información para argumentar necesidades presupuestales. Por medio del uso de estas herramientas, los tomadores de decisiones definen la estrategia para mantener un adecuado flujo de recursos financieros de acuerdo con las necesidades proyectadas y los compromisos adquiridos.

13

Entre estas herramientas se destacan el Modelo de Sostenibilidad del Gasto – FOCIS, el Modelo de Sostenibilidad de Plantas de Personal, la Metodología de Costo de Ciclo de Vida, la Metodología de Estimación de Vida Útil, la Metodología de Hojas de Ruta de Inversión, y las bases metodológicas para la implementación del primer ciclo de Planeación de Adquisiciones.

2. **Eficiencia del Gasto:** en esta línea de acción se diseñaron modelos, herramientas y metodologías, teniendo en cuenta el comportamiento del gasto en el Sector, basados en costos unitarios, para proponer alternativas internas de financiación. Estas alternativas buscan generar ahorros, ya sea mediante la redistribución de recursos existentes, o con el mejoramiento de procesos para la reducción de tiempos, optimización de recursos y mejoramiento de la calidad.

Entre estas herramientas se destacan el Modelo de Optimización de Compras Públicas, la Metodología de Abastecimiento Estratégico y la Metodología de Mejoramiento de

Procesos. Con éstas se realizó el análisis de eficiencia en compras de Combustible Aeronáutico (análisis aplicado).

- 3. Planeación por Capacidades:** en esta línea de acción se definieron las Áreas Misionales, entendidas como los grandes grupos de responsabilidades que subdividen la misión constitucional de la Fuerza Pública y el Sector Defensa. Se diseñó la lista maestra de tareas, sentando las bases de la Taxonomía de Capacidades, entendida como el conjunto de niveles de agregación de las capacidades de la Fuerza Pública. Se realizó una aproximación a los conceptos y contextos operacionales enfocados en contrainsurgencia y se definieron las bases metodológicas para la implementación del primer ciclo de Planeación por Capacidades para todas las Áreas Misionales.

Entre 2013 y 2014, teniendo en cuenta los fundamentos metodológicos construidos internamente y con el apoyo del grupo DIRI, el Ministerio comenzó a desarrollar en conjunto con la Fuerza Pública el PRIMER CICLO para siete de las Áreas Misionales. En esta aplicación se desarrolló un estudio de prospectiva que arrojó como resultado un conjunto de escenarios del contexto estratégico factibles en el mediano y largo plazo y se elaboró la primera versión de la Taxonomía de Capacidades, es decir se describieron el conjunto de habilidades que debía tener la Fuerza Pública para hacer frente a los retos derivados del ejercicio de prospectiva.

14

En 2013, bajo los lineamientos metodológicos del Ministerio, representantes de la Fuerza Pública realizaron los análisis del entorno estratégico futuro para identificar amenazas y oportunidades potenciales en materia de defensa y seguridad, así como la respuesta adecuada por parte de la Fuerza Pública para atender retos operacionales a través de sus capacidades. Al evaluar las capacidades respecto a la situación de ese momento, se identificaron las brechas a solventar y las propuestas de solución para las cuales deberían orientarse los recursos.

Durante 2014, se desarrolló la metodología de **Planeación de Adquisiciones**, por medio de la cual se realizó el análisis de costo efectividad de las propuestas para cerrar las brechas de capacidad resultantes de la primera aplicación de la Metodología de Planeación basada en Capacidades, utilizando las herramientas de sostenibilidad del gasto. Como resultado, se obtuvo el **Plan de Adquisiciones de la Fuerza Pública a 2030**. Este documento ha servido como insumo de planes posteriores que han puesto en marcha el Comando General, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para el fortalecimiento de sus capacidades.

El segundo ciclo se desarrolló durante el periodo comprendido entre 2015 y 2018. Teniendo en cuenta que el Ministerio ya contaba con las herramientas metodológicas para la Planeación por Capacidades, era necesario desarrollar un modelo integral que permitiera implementar un sistema para medir, estimar y monitorear las brechas de capacidad, revisar y actualizar la taxonomía para estandarizar terminología para toda la Fuerza Pública e identificar las capacidades organizacionales del sector. Esto permitió complementar los avances logrados, y estructurar el **MODELO DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DE LA FUERZA PÚBLICA – CAPÂCITAS -**.

A partir de 2016, se puso en marcha el proceso de institucionalización del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública, con el objetivo de formalizar las herramientas, metodologías y procedimientos desarrollados desde el 2010, definir la articulación entre la orientación estratégica y política, con la planeación por capacidades y los procedimientos vigentes sobre programación y ejecución presupuestal –es decir, definir los procesos del Modelo-. Este ejercicio básicamente consistió en ajustar las metodologías antes formuladas, superando los problemas identificados al ser aplicadas en datos reales, y “unir las piezas del rompecabezas” para cumplir el objetivo de articular los lineamientos políticos y estratégicos con el presupuesto.

15

Así mismo, se identificó la necesidad de contar con un lenguaje común, definir unos objetivos medibles, definir los productos del modelo, los tiempos de implementación, los responsables, y madurar los sistemas de información para poder implementar el siguiente ciclo de planeación.

El resultado de ese esfuerzo se materializó en octubre de 2018 con la adopción del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública⁷ – CAPÂCITAS-**, como la herramienta bajo la cual se traducen los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas de defensa y seguridad, en las capacidades requeridas para la proyección y desarrollo en el mediano y largo plazo de una Estructura de Fuerza flexible, adaptable y sostenible.

El Modelo es aplicable en los procesos de planeación estratégica y presupuestal del Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y la Policía Nacional.

⁷ Resolución 7144 de 2018.

Dicho lo anterior, el presente documento tiene por objetivo presentar, de una forma sencilla y accesible, los principales elementos constitutivos del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública⁸ – CAPÁCITAS- y cómo ellos permiten responder las principales preguntas de política pública para el planeamiento de mediano y largo plazo del Sector Defensa. Está dirigido no solo para las Fuerzas Militares, Policía Nacional y Unidad de Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional, sino también a todas las entidades gubernamentales que estén interesadas en entender los lineamientos conceptuales y metodológicos que sustentan la planeación del Sector Defensa.

Este documento está estructurado en cinco secciones. La primera sección, expone los fundamentos de la planeación de mediano y largo plazo en seguridad y defensa, los antecedentes internacionales y cómo el modelo colombiano ha integrado los principales elementos conceptuales, adaptándolos a las características propias de las instituciones colombianas. La segunda sección, presenta la definición del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública – CAPÁCITAS-**, sus objetivos y elementos constitutivos. La tercera sección, explica con mayor detalle cada uno de los procesos y los actores relevantes en el liderazgo y aprobación de los diferentes productos. La cuarta sección, presenta los mecanismos de seguimiento y evaluación que contempla el Modelo, los cuales permitirán realizar un monitoreo permanente sobre los avances y resultados que se obtengan a partir de la implementación de los procesos. Finalmente, el documento presenta algunas recomendaciones respecto a elementos clave para la plena implementación en los próximos años.

8 Ibidem.

CAPÍTULO I MODELO DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LA FUERZA PÚBLICA – CAPÁCITAS

¿Qué es y qué busca CAPÁCITAS?

El **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública – CAPÁCITAS** es la representación del sistema de planeación de mediano y largo plazo que guiará el desarrollo de las capacidades requeridas por la Nación para enfrentar los desafíos cambiantes del contexto estratégico, el cual es liderado por el Ministerio de Defensa Nacional y en el que participan las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Este modelo describe los elementos constitutivos del sistema de planeación de la Fuerza Pública y establece la interacción de los mismos, a fin de mantener una relación flexible que permita al Sector Defensa:

17

- Evaluar, proyectar y desarrollar la Estructura de Fuerza requerida y sus capacidades asociadas en el marco de los intereses nacionales, del direccionamiento político, estratégico y del marco fiscal, para alcanzar los objetivos de defensa y seguridad nacional, a través de la priorización de los retos de las Áreas Misionales a cargo del Ministerio de Defensa Nacional en materia de Defensa y Seguridad, de manera conjunta, coordinada, interinstitucional y combinada, de acuerdo con los roles, funciones y misiones de la Fuerza Pública.
- Configurar el presupuesto para desarrollar la Estructura de Fuerza requerida para el cumplimiento de los objetivos estratégicos nacionales a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, bajo los principios de eficiencia y sostenibilidad.
- Generar información para la toma de decisiones presupuestales teniendo en cuenta los riesgos, las amenazas y los impactos presupuestales.

CAPÁCITAS se define entonces, como el conjunto de procesos, instancias, responsables y productos, que, de manera articulada y continua, traducen los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas de defensa y seguridad, en las capacidades operacionales

requeridas para la proyección y desarrollo en el mediano y largo plazo de una Estructura de Fuerza flexible, adaptable y sostenible.

CAPÂCITAS se caracteriza por ser más que un modelo descriptivo para explicar el funcionamiento del sistema de planeación. Es también un modelo de decisión que permite la priorización de las capacidades requeridas en el mediano y largo plazo y en consecuencia la orientación del desarrollo de los presupuestos.

¿A quiénes aplica CAPÂCITAS?

Es aplicable a los procesos de planeación estratégica y presupuestal del Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y la Policía Nacional.

¿Qué ventajas ofrece?

CAPÂCITAS ofrece diferentes ventajas frente a la planeación tradicional, debido a que establece las relaciones necesarias entre todos los componentes del sistema de planeación sectorial, a saber:

18

Conecta la estrategia con el presupuesto

Permite construir una visión única e integradora de las amenazas y oportunidades del entorno estratégico

Anticipa los requerimientos presupuestales a lo largo del ciclo de vida de los equipos, con la estimación de impactos futuros de las inversiones de hoy

Planea para el futuro deseado en el largo plazo y no solo para la coyuntura

Permite superar dificultades en la priorización de recursos (cuando todo es importante, nada es importante)

Enfatiza en la eficiencia y sostenibilidad

Mejora en la planeación conjunta y coordinada

Genera insumos para construir mejores políticas públicas informadas

Se planea para hacer más (mayor cobertura, más operaciones simultaneas, más capacidad de transporte...) y no para tener más (más equipo, más gente, más instalaciones...)

¿Cómo funciona?

CAPÁCITAS se implementa a través del desarrollo armónico de cinco procesos, en los cuales se elaboran productos que permiten entender el entorno estratégico, priorizar retos y capacidades, desarrollar programas y proyectos, y gestionar su ejecución para desarrollar una Estructura de Fuerza flexible, adaptable y sostenible. Éstos son los cinco procesos:

DIRECCIONAMIENTO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO PARA LA DEFENSA Y SEGURIDAD

Inicia con la identificación de los riesgos y las amenazas, y finaliza con la priorización política y estratégica de los retos de la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo de acuerdo con su misión y competencias.

PLANEACIÓN POR CAPACIDADES Y PROYECCIÓN DE FINANCIACIÓN

Inicia con la priorización política y estratégica de los retos determinados para la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo, de acuerdo con su misión y competencias, evalúa y proyecta la Estructura de Fuerza requerida, y finaliza con la proyección de los recursos necesarios.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTAL

Inicia con la proyección de los recursos para el desarrollo de fuerza requerida, producto del proceso de Planeación por Capacidades y Proyección de Financiación, y finaliza con la adopción de los respectivos planes estratégicos para su desarrollo.

PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL BASADA EN CAPACIDADES

Inicia con los planes estratégicos y presupuestales, y finaliza con la asignación anual de los recursos para desarrollar la Estructura de Fuerza requerida.

SEGUIMIENTO AL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Inicia con la asignación de los recursos según los requerimientos presupuestales de la Fuerza Pública, realiza el seguimiento y evaluación de la ejecución de los recursos de acuerdo con la Programación Presupuestal Basada en Capacidades, y finaliza con la verificación de cierre de brechas.

Cada proceso tiene definidos los productos que se encuentran interrelacionados, los cuales son entregables tangibles que presentan información relevante de conclusiones y análisis para alimentar otros procesos o sirven como insumo a los actores de CAPACITAS para la toma de decisiones.

¿Sobre qué marco se implementa CAPACITAS?

La implementación de CAPACITAS permitirá informar las grandes decisiones y el establecimiento de prioridades, objetivos y estrategias para el mediano y largo plazo, para materializar el propósito de la Fuerza Pública, el cual se enmarca dentro de la misión constitucional del Sector Defensa. Con el objetivo de facilitar el entendimiento y la comprensión de las responsabilidades del Sector, que deben realizarse de manera efectiva para el cumplimiento de los objetivos nacionales en materia de seguridad y defensa, se identificaron ocho Áreas Misionales, las cuales constituyen el marco de CAPACITAS y permiten establecer una visión común para la determinación de las prioridades estratégicas del Sector.

20

Es importante mencionar, que las Áreas Misionales establecen los pilares sobre los cuales se traza la hoja de ruta de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el mediano y largo plazo, permitiendo la realización de un ejercicio de planificación caracterizado por la definición de retos y objetivos de manera conjunta y coordinada, y la continuidad en el desarrollo de la Estructura de Fuerza requerida.

Las Áreas Misionales del Sector Defensa son:



Defensa Nacional

Acciones encaminadas a la protección de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional, el orden constitucional y los intereses nacionales en los dominios terrestre, marítimo, fluvial, aéreo, espacial y ciberespacial, frente a cualquier tipo de amenaza, riesgo, agresión, sea interna o externa, convencional o no convencional.

Convivencia y Seguridad Ciudadana

Acciones encaminadas a garantizar los derechos, libertades, desarrollo social y proyección humana, a través de esfuerzos coordinados con las autoridades político-administrativas, que satisfagan las necesidades de los habitantes.

Seguridad Pública

Acciones encaminadas a asegurar el actuar de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional para afectar y desarticular los grupos armados organizados y las estructuras de crimen organizado con alcance nacional y transnacional, y sus manifestaciones conexas que atenten contra el orden interno del país.

Contribución a la Gestión del Riesgo de Desastres

Acciones para contribuir a la prevención, atención y mitigación del riesgo de desastres en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

Cooperación Internacional

Acciones para fortalecer alianzas estratégicas que permitan dar una respuesta integral a los intereses comunes a nivel bilateral y multilateral, a través de ejercicios y operaciones militares y policiales, el intercambio de bienes, conocimientos, tecnologías y mejores prácticas en materia de seguridad y defensa de forma sostenida y sustentable.

Contribución a la Protección de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente

Acciones para prestar apoyo a las autoridades ambientales, a los entes territoriales y a la comunidad en la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables, en las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley.

Contribución al Desarrollo del País

Acciones para prestar apoyo a la implementación de los planes de las autoridades nacionales y territoriales con las capacidades de la Fuerza Pública -en campos como el transporte, la construcción, las telecomunicaciones y la tecnología y la innovación- para favorecer el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos.

Gestión y Apoyo institucional

Acciones de direccionamiento estratégico y gestión administrativa y jurídica que permiten a la Fuerza Pública cumplir su misión constitucional.



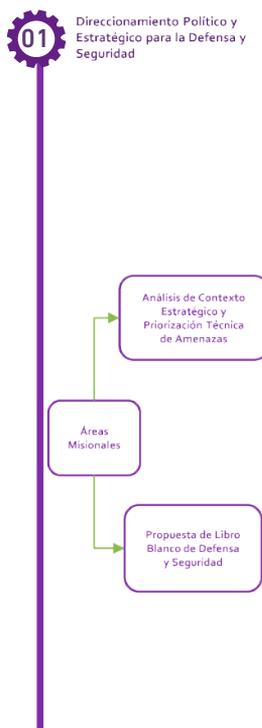
CAPÍTULO II PROCESOS DEL MODELO

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

PROCESO 1. DIRECCIONAMIENTO POLÍTICO Y ESTRATÉGICO DE DEFENSA Y SEGURIDAD

Este proceso inicia con la identificación de los riesgos y las amenazas, y finaliza con la priorización política y estratégica de los retos para la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo de acuerdo con su misión y competencias. El direccionamiento político y estratégico, toma en cuenta, entre otros insumos, los análisis proporcionados por la Fuerza Pública.

Ilustración 1. Proceso No. 1
y sus productos



El primer producto del proceso es el documento de Áreas Misionales, de carácter permanente y que define los grandes grupos de responsabilidades, que subdividen la misión constitucional de la Fuerza Pública y del Sector Defensa, que deben realizarse de manera efectiva para el cumplimiento de los objetivos nacionales en materia de seguridad y defensa y constituyen el marco del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública – CAPACITAS-. Esta visión común es relevante para la determinación de las prioridades estratégicas del Sector y para la definición de los elementos operacionales conjuntos y coordinados orientados a lograr sinergia frente a las estrategias y los medios con los que se enfrentan las amenazas.

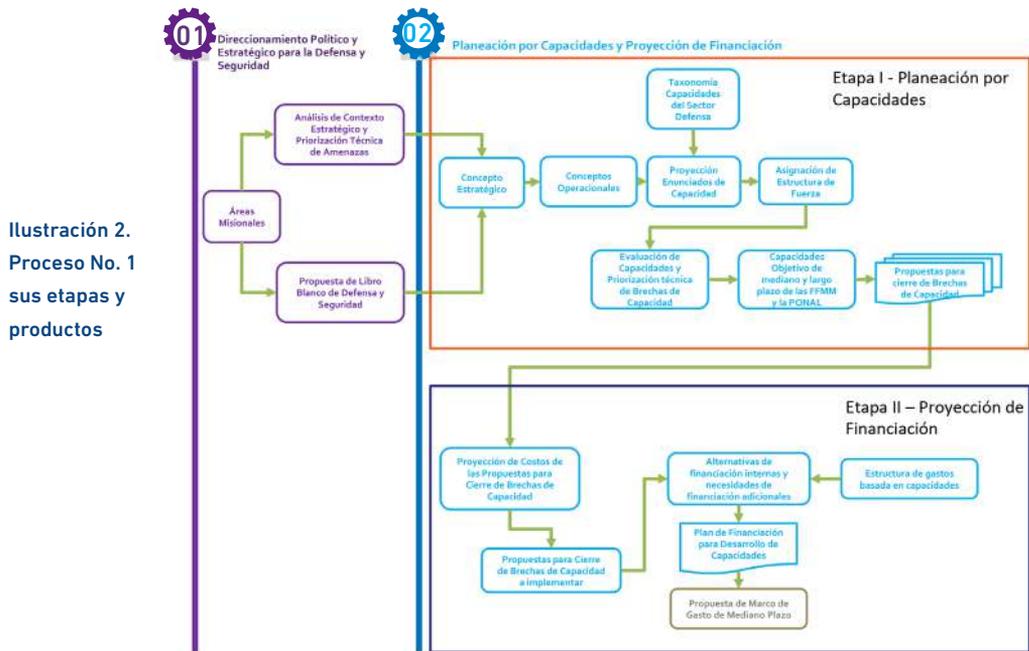
Utilizando como referencia las Áreas Misionales se elabora el Análisis de Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos, documento con horizonte de tiempo a 20 años y que explica las condiciones, circunstancias e influencias políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales, legales, delincuenciales, militares y policiales, en escalas global, regional y nacional, y sus tendencias en el mediano y largo plazo, que puedan generar oportunidades y amenazas a la defensa y seguridad de la Nación. Tomando como referencia los escenarios de planeación y el análisis de los factores del contexto se determinan los retos del sector en el mediano y largo plazo, reflejando las implicaciones de dicho análisis.

24

El último producto de este primer proceso es el Libro Blanco de Defensa y Seguridad, documento público que tiene como propósito dar a conocer de manera clara y transparente la política del sector, e incluye temas como la forma en que se contabilizan los principales indicadores de seguridad y defensa en el sector, para que las cifras puedan ser consultadas, utilizadas e interpretadas de manera correcta.

PROCESO 2. PLANEACIÓN POR CAPACIDADES Y PROYECCIÓN DE FINANCIACIÓN

Este proceso inicia con la priorización política y estratégica de los retos determinados para la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo, de acuerdo con su misión y competencias, evalúa y proyecta la Estructura de Fuerza requerida, y finaliza con la proyección de los recursos necesarios. Se encuentra conformado por dos etapas: Planeación por Capacidades y Proyección de Financiación.



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

A continuación, se presenta el procedimiento de la Planeación por Capacidades e incluye una explicación conceptual de los productos que se desarrollan. La Etapa I Planeación por Capacidades está compuesta por ocho productos.

El primer documento es el **Concepto Estratégico**, texto que describe la forma como las Fuerzas emplearán de forma autónoma, conjunta y/o coordinada sus capacidades de

acuerdo con el entorno provisto por el Análisis de Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas y Retos, abarcando el rango más amplio de operaciones militares y policiales, en respuesta a los escenarios de planeación y sus correspondientes objetivos sectoriales.

Sigue el desarrollo de los **Conceptos Operacionales**, documentos que describen la respuesta de la Fuerza Pública en el empleo de las capacidades para el alcance de un objetivo determinado. Pueden tener distintos niveles, que abarcan desde el empleo de la Fuerza Pública para enfrentar un escenario de amenazas o fenómenos criminales, o para el desarrollo de misiones o empleo de capacidades particulares. Es importante mencionar que la actualización o creación de los conceptos operacionales debe realizarse en función de la pertinencia de los preceptos de empleo que en ellos están incluidos de acuerdo con la evolución del contexto operacional.

La **Taxonomía de Capacidades del Sector Defensa**, es el documento que establece un lenguaje común de planeación en el sector para identificar las capacidades requeridas según los Conceptos Operacionales. Comprende la clasificación de las capacidades con que cuenta la Fuerza Pública en diferentes niveles de agregación, iniciando con las **Áreas Funcionales**⁹ - que son la más alta categoría de capacidades que emplean las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para llevar a cabo sus misiones y objetivos -. Siguen las **Áreas de Capacidad**, que son el conjunto de actividades o tareas interrelacionadas para el cumplimiento de un área funcional. Finalmente, la **Capacidad Específica**, es la actividad o tarea detallada para el cumplimiento de un área de capacidad.

Con relación al producto **Proyección de Enunciados de Capacidad**, éste establece en el tiempo cuáles son las capacidades requeridas desde el nivel más agregado, es decir el área funcional, hasta el nivel de Capacidades Específicas, de acuerdo con los Conceptos Operacionales. Lo anterior es el punto de partida para la construcción de los Enunciados de Capacidad, los cuales indican las tareas que debe desarrollar la Fuerza Pública para lograr dichos conceptos y los estándares requeridos como distancia, simultaneidad, cantidad, etc. que miden y cuantifican el cumplimiento de la operación.

Luego de haber construido los Enunciados de Capacidad, se debe establecer para cada uno de ellos la Estructura de Fuerza correspondiente, con base en la respuesta de la

⁹ Las áreas funcionales corresponden al primer nivel de desagregación de la taxonomía de capacidades. Son diez en total: Fuegos, Movimiento y Maniobra y Protección; Mando y Control, Sostenimiento, Inteligencia y Soporte; Control, Prevención e Investigación Criminal.

Fuerza Pública descrita en los pasos previos. En el documento **Asignación de Estructura de Fuerza**, se identifican las unidades que deben desarrollar las capacidades o habilidades requeridas.

Llegando a éste punto, sigue la **Evaluación de Capacidades y Priorización Técnica de Brechas de Capacidad**. En este paso, se evalúa el cumplimiento de los estándares de capacidad identificados en el paso previo. Para hacerlo, se deben determinar las brechas de capacidad que requieren soluciones, y el intervalo de tiempo en el cual se necesitan. Además, se determinan redundancias en capacidades que generan ineficiencias. Finalmente, se determina el orden de las brechas de capacidad según el nivel de prioridad.

Posteriormente se elabora el documento **Capacidades Objetivo de mediano y largo plazo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional**, definido como la hoja de ruta con horizonte de tiempo a 20 años, para el desarrollo de la Estructura de Fuerza requerida para atender los retos priorizados en defensa y seguridad en el mediano y largo plazo. Contiene la priorización de las amenazas, de las brechas de capacidad y de las propuestas para su cierre, así como la proyección de los costos asociados. Documenta el análisis previo y presenta las capacidades priorizadas al nivel estratégico del sector Defensa, por lo cual es el producto rector del Modelo.

27

Por último, se elaboran las **Propuestas para cierre de Brechas de Capacidad**, las cuales son las alternativas materiales y no materiales para cerrar las brechas de capacidad identificadas y así alcanzar los objetivos de planeación, incluyendo el análisis del riesgo asociado a las mismas.

En la segunda etapa de este proceso **-Proyección de Financiación-** se planifican los recursos requeridos en el mediano y largo plazo para el desarrollo de la Estructura de Fuerza proyectada, identificada en la Planeación por Capacidades.

Con este objetivo, se estiman y proyectan los costos de las **Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad** y se realiza un análisis costo – efectividad para seleccionar cuáles de ellas se implementarán en el corto y mediano plazo. Una vez seleccionadas las **Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad** a implementar, se planea y programan los recursos necesarios para su desarrollo -por fuente de financiación-, y éstas quedan registradas en el **Plan de Financiación para el Desarrollo de Capacidades**, el cual presenta una programación de acuerdo con la proyección de los ciclos de vida de los componentes de capacidad¹⁰. Para el desarrollo de este plan se deben considerar distintas alternativas

de financiación internas y las necesidades de financiación adicionales requeridas¹¹, y constituye la base para la construcción de la propuesta de Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Defensa y, por esta razón, traza la hoja de ruta para la Programación Presupuestal Basada en Capacidades de todas las fuentes de financiación.

La selección de Propuestas para el Cierre de Brechas de Capacidad a implementar y su respectiva programación de recursos en el mediano y largo plazo -para todas las fuentes de financiación-, constituyen el insumo principal para la elaboración de los documentos estratégicos del Proceso No. 3 - Planeación Estratégica y Presupuestal- y para la distribución anual del presupuesto del Proceso No. 4. -Programación Presupuestal Basada en Capacidades-.

El análisis en la etapa **Proyección de Financiación** se realiza tomando como marco de referencia la **Estructura de gastos basada en capacidades**, la cual se define como el conjunto de unidades militares y policiales con sus costos asociados, clasificadas teniendo en cuenta sus capacidades. Contar con la información de la Estructura de Fuerza, con sus costos asociados, organizada por capacidades, permite tener una trazabilidad entre los recursos financieros y los recursos materiales como el equipo, el personal y la infraestructura, con las capacidades que desarrolla la Fuerza Pública para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

28

De esta forma, es posible gestionar los recursos de manera integral en el corto, mediano y largo plazo, y generar información para realizar análisis del impacto de la asignación de recursos financieros y materiales en las capacidades de las Fuerzas, de acuerdo con la proyección de Estructura de Fuerza requerida.

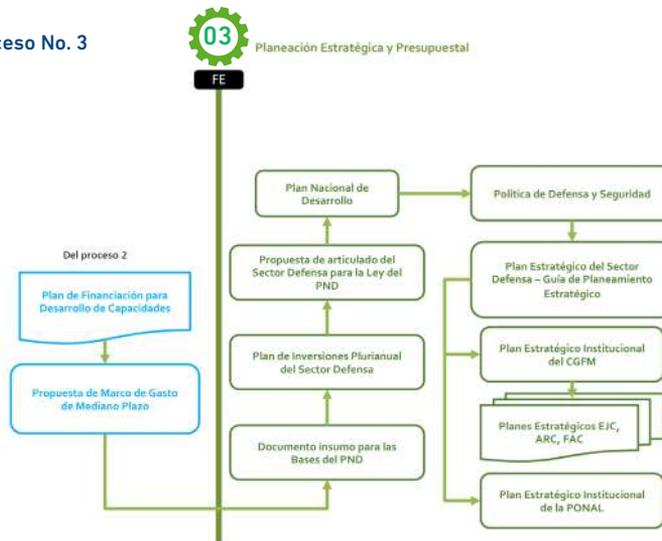
PROCESO 3. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTAL

La Planeación Estratégica y Presupuestal establece la priorización política y estratégica de los retos, objetivos y estrategias del Sector Defensa en un periodo presidencial, tomando como insumo los productos del proceso No.2 -Planeación por Capacidades y Proyección de Financiación-, la misión y competencias de las Fuerzas y el plan de gobierno del presidente electo, principalmente.

10 Dicha proyección puede ser realizada con un horizonte de tiempo de 20 años.

11 Es importante mencionar que las Alternativas de Financiación Internas y Necesidades de Financiación Adicionales hacen referencia a la búsqueda de fuentes de financiación para el desarrollo de las propuestas de capacidad seleccionadas, y debe iniciar esta búsqueda con estrategias internas de redistribución de recursos. Únicamente en caso de que estas estrategias de redistribución sean insuficientes, se identificarán los requerimientos presupuestales adicionales, teniendo en cuenta las diferentes fuentes de financiación con las que cuenta el Sector: PGN, recursos de cooperación internacional, créditos Offset, donaciones, convenios, etc.

**Ilustración 3. Proceso No. 3
y sus productos**



Al inicio de cada periodo presidencial se realiza el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual es un instrumento formal y legal que provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno (Departamento Nacional de Planeación-DNP). Está conformado por una parte general y un plan de inversiones. El Proyecto de PND debe ser sometido por el Gobierno al Congreso Nacional durante los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 152 de 1994.

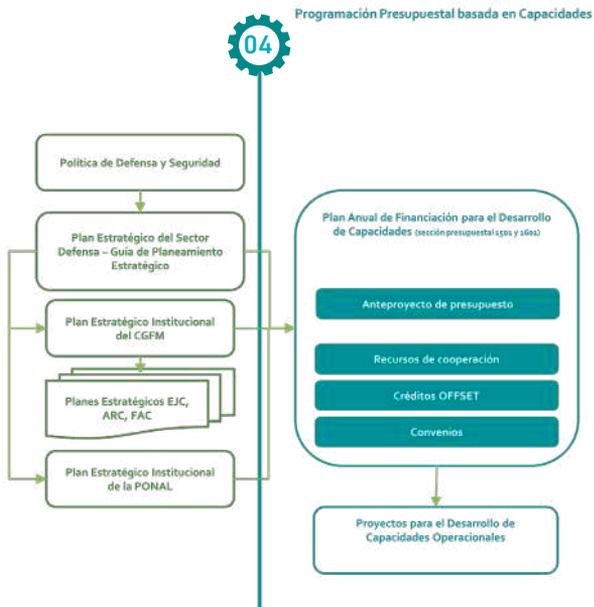
Con el fin de articular la planeación de mediano y largo plazo de la Fuerza Pública con la planeación cuatrienal y el plan de gobierno del presidente electo, se prepara una propuesta para conformar la parte general del Plan Nacional de Desarrollo (PND) – Bases del PND- en lo que a política de seguridad y defensa concierne, tomando entre otros insumos, el documento Capacidades Objetivo de mediano y largo plazo de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y las Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad a implementar. Así en las bases del PND se incluyen los elementos que requieren decisiones de inversión presentes y que permitan desarrollar la Estructura de Fuerza futura.

De igual forma, se elabora una propuesta de articulado de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo del Sector Defensa. Estos artículos permiten la ejecución de lo planteado en el documento insumo para las Bases del PND.

Los anteriores documentos serán acompañados por el Plan de Inversiones Plurianual del Sector Defensa, documento elaborado por el Sector Defensa para hacer parte del Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y en el cual se incluyen los recursos para desarrollar lo contenido en el documento insumo para las Bases del PND.

El nuevo PND se constituye en la principal guía de la planeación Sectorial durante el periodo de gobierno. Con base en los lineamientos emitidos por el PND y por el Presidente de la República, el Ministerio de Defensa Nacional expide la Política de Defensa y Seguridad, documento con horizonte de tiempo a 4 años, en el cual se plasma la visión del Sector Defensa frente a los diferentes desafíos que deben afrontarse en los próximos cuatro años. La Política plantea un diagnóstico que soporta la formulación de un objetivo general y objetivos estratégicos sectoriales, que serán desarrollados a través del Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad – Guía de Planeamiento Estratégico y los Planes Estratégicos Institucionales del Comando General de las Fuerzas Militares, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y la Policía Nacional.

PROCESO 4. PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL BASADA EN CAPACIDADES



En el proceso Programación Presupuestal Basada en Capacidades se asignan los recursos por fuente de financiación según los requerimientos presupuestales identificados en el

Proceso No. 2 -Planeación por Capacidades y Proyección de Financiación- y Proceso No. 3 -Planeación Estratégica y Presupuestal-.

En primer lugar se realiza el Plan Anual de Financiación para el Desarrollo de Capacidades, el cual presenta la proyección del gasto priorizado a mediano y largo plazo de todas las fuentes de financiación (Anteproyecto de Presupuesto General de la Nación – sección presupuestal 1501 y 1601 –, Recursos de Cooperación Internacional, Créditos OFFSET de Cooperación Industrial y Social, Convenios Interadministrativos, de cooperación y/o colaboración), de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, que sirve como marco de referencia para la programación de recursos.

La programación de recursos tiene en cuenta los periodos de gobierno, así como el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Esto es esencial para evaluar la viabilidad para el desarrollo de las Propuestas para el Cierre de Brechas de Capacidad a implementar, y la posterior formulación de Proyectos para el Desarrollo de Capacidades para las diferentes fuentes de financiación.

Los Proyectos para el Desarrollo de Capacidades permiten la definición del conjunto de acciones limitadas en el tiempo y definidas en términos de los componentes de capacidad DOMPI, que se llevan a cabo para crear, sostener o fortalecer capacidades de la Fuerza Pública, utilizando diferentes fuentes de financiación como recursos del presupuesto general de la Nación, de cooperación internacional, créditos Offset, convenios interinstitucionales, entre otros; los cuales se construyen de acuerdo a las Propuestas para Cierre de Brechas de Capacidad a implementar en el mediano plazo y al Plan Anual de Financiación para el Desarrollo de Capacidades, principalmente. Mediante la ejecución de proyectos se desarrolla la Estructura de Fuerza proyectada y establecida para cada una de las Fuerzas.

PROCESO 5. SEGUIMIENTO AL DESARROLLO DE CAPACIDADES



En este proceso se realiza el seguimiento de la ejecución de los recursos de acuerdo con la Programación Presupuestal Basada en Capacidades, de manera que se verifique la asignación de recursos y el desarrollo de las actividades establecidas en los proyectos para el desarrollo de capacidades, pero, sobre todo, la verificación del cierre de las brechas de capacidad de las unidades de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

El informe de seguimiento a la ejecución presupuestal por capacidades del Sector Defensa, así presenta el balance integral del presupuesto del Sector Defensa, en el marco de CAPACITAS, y permite identificar el esfuerzo presupuestal ejecutado durante la vigencia, en el desarrollo de las habilidades operacionales de la Fuerza Pública de acuerdo con su misionalidad y en cumplimiento de su mandato constitucional. Este informe presenta el presupuesto por Área Misional, ejecución presupuesto de inversión en capacidades para atender retos de las áreas misionales, ejecución presupuesto por unidad ejecutora, y ejecución por fuentes de financiación (Fondo Interno y Fondo de Defensa, convenios de cooperación con empresas de los sectores hidrocarburos, minero energético y de la construcción; recursos de cooperación FMF y los Convenios Derivados de Cooperación Industrial y Social – Offset).

Por otra parte, se elaboran los Reportes de seguimiento al cierre de brechas de capacidad, que presentan de forma organizada e integrada el monitoreo de brechas de capacidad y de los componentes de capacidad (DOMPI) a partir de la información de los sistemas de información SIATH¹², SILOG¹³ y SICAP¹⁴ utilizando herramientas de inteligencia de negocio. Estos reportes incluyen las principales conclusiones sobre los resultados del monitoreo, permitiendo el análisis por unidad militar y policial, así como el análisis de la relación entre la intervención a los componentes de capacidad y su impacto sobre el cierre de brechas de capacidad.

12 Sistema de Información para la Administración de Talento Humano (SIATH): herramienta informática para administrar la información del personal uniformado y civil del Ministerio de Defensa Nacional, con el fin de garantizar información confiable y oportuna para la toma de decisiones en materia de gestión del Capital Humano (Resolución No. 3144 de 2017).

13 Sistema de Información Logística del Sector Defensa (SILOG): sistema de información tipo ERP donde se gestiona en una misma plataforma, todos los procesos logísticos y financieros, convirtiéndose en una herramienta de soporte para la planeación, el control y fiscalización del sector. La plataforma tecnológica SAP, es un sistema informático integrado que agrupa en tiempo real todas las funciones de la administración organizacional, trabaja en la integración de los departamentos logísticos de todas las Fuerzas con el fin de optimizar los bienes y recursos, para hacer más eficiente el abastecimiento de tropas, el mantenimiento de equipos y la compra de insumos. Es administrado por la Dirección de Logística del Ministerio de Defensa Nacional (Directiva Transitoria No. 16 de 2004).

14 Sistema de Información de Brechas de Capacidad (SICAP): herramienta informática que almacena la Taxonomía de Capacidades del Sector Defensa, los Enunciados de Capacidad, la Asignación de Estructura de Fuerza y las variables asociadas a los indicadores de brecha de capacidad.

CAPÍTULO III IMPLEMENTACIÓN

La implementación del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública – CAPACITAS- será progresiva. Se han definido unas fases con el propósito de dar un tiempo prudente a las Fuerzas para que adecúen sus estructuras a los nuevos retos que impone el Modelo en los procesos de planeación al interior de éstas.

La primera fase se caracteriza por la adopción de los documentos metodológicos requeridos para la implementación del Modelo:

- Guía Metodológica para la Formulación de la Política de Defensa y Seguridad
- Guía Metodológica para el Análisis de Contexto Estratégico
- Guía Metodológica de Planeamiento por Capacidades
- Guía Metodológica para la Proyección de Financiación de Capacidades
- Guía para la Formulación de Proyectos de Inversión por Capacidades
- Guía Metodológica para el Desarrollo de las TOE de las FFMM y Unidades de Referencia de la Policía Nacional
- Documento de lineamientos metodológicos para la implementación del Sistema de Monitoreo de Capacidades
- Diccionario de Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública

33

La segunda fase tiene como objetivo realizar la transición entre la forma antigua de planear y esta nueva visión. Ésta tendrá un periodo de tres años. En este espacio de tiempo se desarrollarán los productos para la implementación plena del Modelo. Se deberán elaborar los productos que aún no existen y se ajustarán aquellos ya construidos en los Procesos No.1 y No. 2. Los productos de los procesos No. 3 y No. 4, se elaborarán sin tener como insumo la totalidad de los productos de los procesos No. 1 y No. 2. En el proceso No. 5 solo se elaborará el producto “Informe de seguimiento a la ejecución presupuestal por capacidades del Sector Defensa”.

A su vez las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la Unidad de Gestión General deben desarrollar un proceso de gestión del cambio que permita implementar el Modelo. En

particular, la Unidad de Gestión General debe desarrollar herramientas informáticas que permita socializar, apropiar y gestionar el conocimiento necesario para la implementación del mismo.

Por último, la tercera fase tiene como propósito la estabilización que inicia en el cuarto año, con la plena implementación del Proceso No. 3, teniendo como insumo todos los productos de los Procesos No.1 y No.2. A partir de esta fase los cinco procesos del Modelo funcionarán de la forma establecida en la Resolución.

CAPÍTULO IV SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL MODELO Y DE LOS RESULTADOS DERIVADOS DE SU APLICACIÓN

¿Cómo saber si una decisión fue la correcta o no? ¿Los recursos asignados fueron ejecutados de la mejor manera? ¿El plan logró cumplir con las necesidades y objetivos planteados?, son varias de las preguntas que se hacen al momento de implementar una política, estrategia, modelo o plan de acción. Es por ello preciso medir el impacto y contribución con base en las metas y objetivos planteados en la formulación.

Las políticas, estrategias o planes de desarrollo son medios para alcanzar objetivos y dar respuesta a las necesidades o demandas de los grupos de interés. **El Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública –CAPACITAS–** tiene la finalidad de convertirse en la metodología para formular, aprobar y legitimar las decisiones de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para el desarrollo de sus capacidades. En consecuencia, el Modelo permite constituir un sistema para la toma de decisiones frente a la asignación de recursos, siendo la guía que busca definir la necesidad, urgencia e importancia de las estrategias propuestas, y darle un respaldo a las determinaciones tomadas por las Fuerzas.

35

Con base en lo anterior, el proceso de evaluación y seguimiento es un pilar esencial en el desarrollo del **Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública –CAPACITAS–**, debido a que el monitoreo de las metodologías y resultados no solo legitiman la gestión de una unidad, sino que sirven como base para la formulación de más estrategias o políticas para el desarrollo. Por esta razón, es importante enfatizar en la diferenciación de las metodologías de seguimiento y evaluación, de la aplicación del Modelo y las decisiones que deriven del mismo. Es conveniente hacer esta salvedad porque el Modelo no pretende convertirse en una política o una estrategia, sino en una metodología para la formulación de planes para el desarrollo de las capacidades.

Es por esta razón que la implementación del mismo contempla tres niveles para el reporte y seguimiento:

Por Proceso: Verificar el cumplimiento de procedimientos y el desarrollo de los respectivos productos de acuerdo a la periodicidad establecida.

Por Producto: Verificar la calidad de los contenidos de los productos de tal forma que el mismo cuente con las características requeridas para la generación del siguiente producto en el proceso. El receptor del insumo es el responsable de realizar la verificación y retroalimentación correspondiente.

Por Objetivos: Verificar el cumplimiento de los objetivos del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública. El Viceministerio para la Estrategia y Planeación es el responsable de verificar la causalidad entre la asignación y ejecución de recursos con el cumplimiento del Direccionamiento Político y Estratégico y la Planeación por Capacidades. Adicionalmente, el Viceministerio para las Políticas y Asuntos Internacionales es el responsable de monitorear y evaluar si el contexto estratégico definido estuvo acorde con la dinámica del entorno observado.

El Modelo también cuenta con el soporte de diferentes plataformas tecnológicas que permitirán un mejor seguimiento y acceso a la información, los cuales tienen la finalidad de asegurar la información a registrar y reportar a los diferentes sistemas determinados y así poder establecerse como una herramienta útil y consistente que permita un adecuado seguimiento y evaluación de los resultados derivados de la aplicación del Modelo. Los sistemas disponibles son:

Propios al Ministerio de Defensa Nacional	Externos al Ministerio de Defensa Nacional
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información Logística (SILOG) • Sistema de Información para la Administración de Talento Humano (SIATH) • Sistema de Sostenibilidad del Gasto (FOCIS) • Sistema de Monitoreo de Capacidades (SMC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) • Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) • Metodología General Ajustada (MGA) • Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) • Colombia Compra Eficiente (CCE)

Los sistemas de información son herramientas electrónicas que permiten el manejo y registro de datos. Están divididos entre propios y externos al Ministerio de Defensa Nacional, las plataformas son las siguientes:



Sistema de Información Logística (SILOG)

Sistema integrado de información para los procesos logísticos y financieros del Sector Defensa (Fuerzas Militares y Policía Nacional), utilizando una plataforma informática común, con el propósito de maximizar los resultados operacionales. La plataforma tecnológica SAP, es un sistema informático integrado que agrupa en tiempo real todas las funciones de la administración organizacional, trabaja en la integración de los departamentos logísticos de todas las Fuerzas, con el fin de optimizar los bienes y recursos, para hacer más eficiente

el abastecimiento de tropas, el mantenimiento de equipos y la compra de insumos. La información contenida en el SILOG permitirá conocer el estado y evolución de los componentes de capacidad Material y Equipo, e Infraestructura, de manera que se cuente con información relevante para la evaluación de las capacidades y la estimación de las brechas de capacidad.

Funcionalidades



Usuarios: UGG, CGFM, DIMAR, SANIDAD, EJC, ARC, FAC y PNC

Sistema de Información para la Administración de Talento Humano (SIATH)



Sistema integrado de Información para la administración de la información del personal uniformado y civil del Ministerio de Defensa Nacional, que tiene como fin el almacenamiento de la información y optimización de los procesos y procedimientos directamente relacionados con la Gestión del Capital Humano de todos los integrantes de la Fuerza Pública y de los civiles vinculados al Ministerio de Defensa Nacional en beneficio de la toma de decisiones por parte de la Alta Dirección y los usuarios finales. La información contenida en el SIATH permitirá conocer el estado y evolución de los componentes de capacidad Organización y Personal, de manera que se cuente con información relevante para la evaluación de las capacidades y la estimación de las brechas de capacidad.

38

Funcionalidades:



Usuarios: UGG, CGFM, EJC, ARC, FAC, DIMAR y JPM

Sistema de Sostenibilidad del Gasto (FOCIS)



Es una base relacional con información del modelo de sostenibilidad del gasto de la Fuerza Pública, el cual vincula la estructura organizacional de las Fuerzas con sus recursos (personas, equipos, infraestructura) y los gastos generados por su operación o simple existencia. Con esta información se puede realizar proyecciones de gasto en el mediano y largo plazo, con el fin de entender los impactos generados por las decisiones de política y estimar los gastos de la Estructura de Fuerza del futuro, de acuerdo con las necesidades operacionales cambiantes.

Funcionalidades:

39



Usuarios: UGG, CGFM, EJC, ARC, FAC y PNC

Sistema de Monitoreo de Capacidades (SMC)

Es un sistema que integra actores, sistemas de información (SIATH – SILOG – SICAP) y directrices estratégicas que tiene como propósito brindar herramientas para la estimación de las brechas de capacidad, así como la medición de los componentes de capacidad (DOMPI) en las distintas unidades militares y policiales, con el objetivo de monitorear el cierre de brechas de capacidad e informar la toma de decisiones en el marco del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública.

Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)

Permite a la Nación consolidar la información financiera de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación y ejercer el control de la ejecución presupuestal y financiera de las entidades pertenecientes a la Administración Central Nacional y sus subunidades descentralizadas, con el fin de propiciar una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la Nación y de brindar información oportuna y confiable. Es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Decreto 2789 de 2004).

40

Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP)

Es un sistema de información que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su formulación hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas. Es administrado por el Departamento Nacional de Planeación (Decreto 1082 de 2015).

Metodología General Ajustada (MGA)

Herramienta informática de acceso vía internet (MGA WEB) que ayuda de forma esquemática y modular en los procesos de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión Pública. La MGA tiene como fin principal el registrar y presentar la formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública para gestión ante los entes nacionales y territoriales. Es administrado por el Departamento Nacional de Planeación (Ley No. 152 de 1994 y la Resolución No. 4788 de 2016).

Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI)

Es una herramienta que facilita la recolección y análisis continuo de información de los proyectos de inversión, para identificar y valorar los posibles problemas y logros, y constituye la base para la adopción de medidas correctoras, con el fin de mejorar el diseño, aplicación y calidad de los resultados obtenidos. De igual forma, para tomar decisiones durante la implementación de una política, programa o proyecto, con base en

una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos en materia de ejecución financiera, física y de gestión de los recursos. Así mismo, es una ventana directa para ver los logros y analizar la gestión de las entidades del Estado en materia de inversión pública. Es administrado por el Departamento Nacional de Planeación (Decreto 111 de 1996 y Decreto 1082 de 2015).

Colombia Compra Eficiente (CCE)

Su propósito es ofrecer a los partícipes de la compra pública, un sistema de información que permita hacer transacciones en línea, con instrumentos y herramientas que respondan a sus necesidades y que ofrezcan información suficiente y de calidad para tomar decisiones, y para cumplir las metas y objetivos de las Entidades Estatales, el Plan Nacional de Desarrollo y los planes territoriales de desarrollo, generando valor por dinero en la compra pública y confianza en el Sistema, promoviendo la competencia, la transparencia y asegurando el acceso a la información. Es administrado por Colombia Compra Eficiente (Decreto Ley 4170 de 2011).



CONCLUSIONES

El desarrollo del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública – CAPÁCITAS - materializará cuatro grandes impactos en los próximos años. El primero, permitirá informar la toma de decisiones a partir de la priorización de amenazas y capacidades. La implementación exitosa del Modelo aportará toda la información requerida para articular la planeación estratégica con el proceso de toma de decisiones presupuestales a partir de la priorización de las capacidades requeridas para enfrentar satisfactoriamente el escenario estratégico futuro. Estas decisiones se reflejarán en la ejecución presupuestal del Comando General de las Fuerzas Militares, y de cada una de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

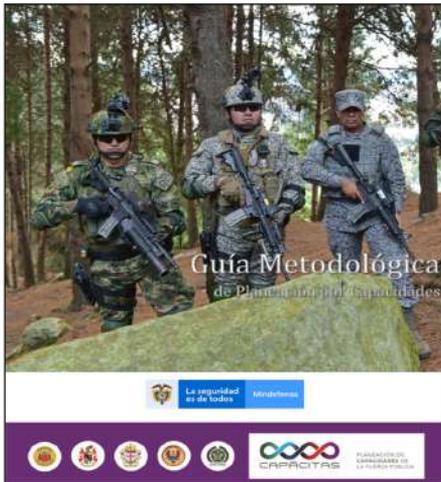
El segundo, permitirá darle coherencia a la planeación de corto plazo con el mediano y largo plazo, dado que el Modelo generará los requerimientos de corto plazo, así como las necesidades estratégicas de mediano y largo plazo.

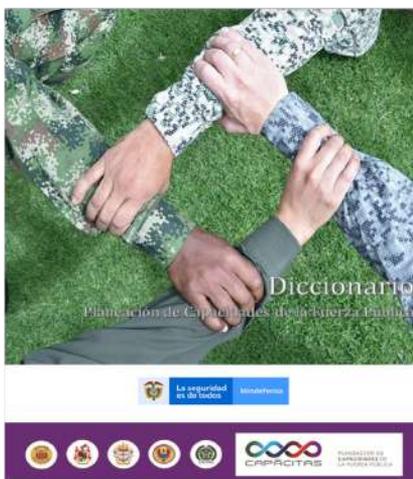
El tercero, permitirá el fortalecimiento institucional basado en mejores prácticas de gobernanza sectorial. Este análisis institucional, junto con el compromiso de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, y las direcciones de la Unidad de Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional permitirá conducir dichos procesos de forma eficaz y eficiente, en un marco de transparencia respecto a las responsabilidades de cada uno de los actores y al impacto de cada uno de los productos.

Finalmente, el cuarto impacto, permitirá la disposición de mejores sistemas de información para la toma de decisiones. La conducción eficiente de los ejercicios de planeación debe estar sustentada en mecanismos que permitan desarrollar todas las actividades concernientes al reporte, seguimiento, evaluación y control del desarrollo exitoso de los procesos y por ende del cumplimiento exitoso y oportuno de los productos planteados y los objetivos estipulados.

GUÍAS METODOLÓGICAS MODELO DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES –CAPÁCITAS

44





Soporte Funcional y Técnico

El Viceministerio para la Estrategia y Planeación del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Dirección de Proyección de Capacidades y de la Dirección de Planeación y Presupuestación, cuenta con un grupo de profesionales para la implementación del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública (proyecciondecapacidades@mindefensa.gov.co).

