

**PLANEACIÓN BASADA EN CAPACIDADES, HERRAMIENTA DE GESTIÓN  
PARA LA TRANSFORMACIÓN Y FUTURO DE LA FUERZA PÚBLICA EN  
COLOMBIA**



**MIGUEL HERACLITO PINEDA FANDIÑO**

**Ensayo presentado como requisito para optar al título de  
Especialista en Alta Gerencia**

**Asesor  
JUAN PABLO SANCHEZ**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA  
FACULTAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA  
ESPECIALIZACION EN ALTA GERENCIA  
BOGOTA, COLOMBIA  
2017**

## **Resumen**

La metodología de planeación basada en capacidades es una herramienta moderna que permitirá que las diferentes Fuerzas realicen una planeación a corto, mediano y largo plazo teniendo en cuenta la optimización de sus enunciados de capacidad y que permitan alinear estas capacidades con la asignación de recursos en proyectos de inversión que logren cerrar los porcentajes de brechas de capacidad y de esta forma tener una fuerza más eficiente y efectiva en el futuro cambiante cumpliendo con los retos y amenazas que se presenten a nivel global.

**Palabras Clave.** Área, Brecha, Capacidad, Defensa, Estrategia, Fuerza, Planeación, Seguridad, Soberanía, Transformación.

## **Abstract**

The capacity-based planning methodology is a modern tool that will allow the different Forces to carry out a short, medium and long term planning taking into account the optimization of their capacity statements and that is able to align these capacities with the allocation of resources in projects Of investment that manage to close the percentages of capacity gaps and thus have a more efficient and effective forces in the changing future fulfilling the challenges and threats that are presented at a global level.

**Keywords.** Area, Gap, Capacity, Defense, Statement, Strategy, Force, Planning, Security, Sovereignty, Transformation.

# **PLANEACIÓN BASADA EN CAPACIDADES, HERRAMIENTA DE GESTIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN Y FUTURO DE LA FUERZA PÚBLICA EN COLOMBIA**

## **Introducción**

El Ministerio de Defensa Nacional, en conjunto con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ha venido desarrollado el programa de Transformación y Futuro de la Fuerza Pública (Fuerza Aerea Colombiana, 2017); este tiene como propósito diseñar la estructura que deberá tener la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo de forma que sea flexible, sostenible y sustentable y pueda enfrentar los variantes desafíos del entorno. Para lograrlo, se trabaja desde tres pilares: (1) el fortalecimiento del capital humano, (2) la sostenibilidad y eficiencia del Gasto y (3) la Planeación Basada en Capacidades (PBC) .

Este trabajo presenta el modelo de planeación sectorial en que se basa el programa de transformación, enfocándose en explicar la metodología de PBC, cuyo propósito principal radica en conectar la política y la Planeación Estratégica del sector con la Planeación Presupuestal.

Asimismo, se busca implementar e institucionalizar la PBC es un desafío que propone transformar las metodologías actuales de planeación, fortalecer la manera de formular proyectos, y en general mejorar la gestión que se realiza en torno a la planeación a mediano y largo plazo. Con el propósito de poder cumplir con este desafío, es indispensable que el proceso y la metodología de la PBC sean claros para todos los participantes de las iniciativas que la requieran.

Adicionalmente la metodología de planeación por capacidades tiene por objeto diseñar una estructura de fuerza con dos atributos claves. Por un lado, la posibilidad de evolucionar de acuerdo con los cambios en los retos operacionales futuros. Por otro lado, la garantía de mantener una plena coherencia entre el marco presupuestal, los principios de política, las misiones y las capacidades de la Fuerza Pública. (Fuerza Aerea

Colombiana, 2017). Con el propósito de garantizar la identificación de capacidades que efectivamente evolucionen de acuerdo con la dinámica en el entorno operacional hasta el año 2030, la metodología se desarrolla para tres tiempos de planeación: corto, mediano y largo plazo. El corto plazo, que se denomina T1 en el ejercicio, comprende el periodo de tiempo hasta el año 2019, el mediano plazo, denominado T2, comprende el periodo entre los años 2020-2025 y el largo plazo (T3) comprende el periodo entre los años 2026-2030. La distinción entre estos periodos de planeación cobra importancia para aquellas amenazas que presentan cambios en su manifestación en los horizontes de tiempo analizados. La descripción general del contexto a enfrentar y las funciones que deberá desarrollar la Fuerza Pública para cada uno de estos periodos de planeación, se presenta más adelante como parte de las etapas para el desarrollo del Modelo de la Fuerza Pública 2030.

Con el objetivo de incentivar la optimización de los recursos, como parte de la metodología se requiere la formulación de al menos una solución no material para cada una de las brechas priorizadas. Es necesario que la propuesta se formule en función de los cinco componentes de capacidad y que tenga en cuenta los tres periodos de planeación (T1, T2 y T3) así como el impacto que tendrá la implementación de esta solución en la reducción de la brecha. Teniendo en cuenta que un mismo tipo de solución o propuesta puede atender distintas brechas de capacidad a la vez, las propuestas de capacidad fueron formuladas por agrupaciones de capacidad que cumplen características similares.

Vale la pena indicar de acuerdo con Dussan (2017), las siguientes definiciones fueron construidas en la iniciativa de Sistema de Monitoreo de Capacidades, teniendo en cuenta que son elementos básicos que componen una capacidad:

**Doctrina:** Es el conjunto de principios, instrucciones, enseñanzas y normas, que guían los Procesos y procedimientos para el cumplimiento de la misión constitucional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en aspectos operativos, administrativos y organizacionales.

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

**Material:** Comprende los elementos de consumo (insumos, reparables, repuestos y accesorios) definidos como Clase I, II, III, V, VIII y IX

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

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

**Infraestructura:** Corresponde a todo el conjunto de bienes inmuebles, redes de servicios e instalaciones necesarios para el desarrollo de las capacidades asignadas. Este componente incluye infraestructura en propiedad o en tenencia.

Así mismo la siguiente figura resume el modelo de planeación, basándose en los tres pilares de la planeación:

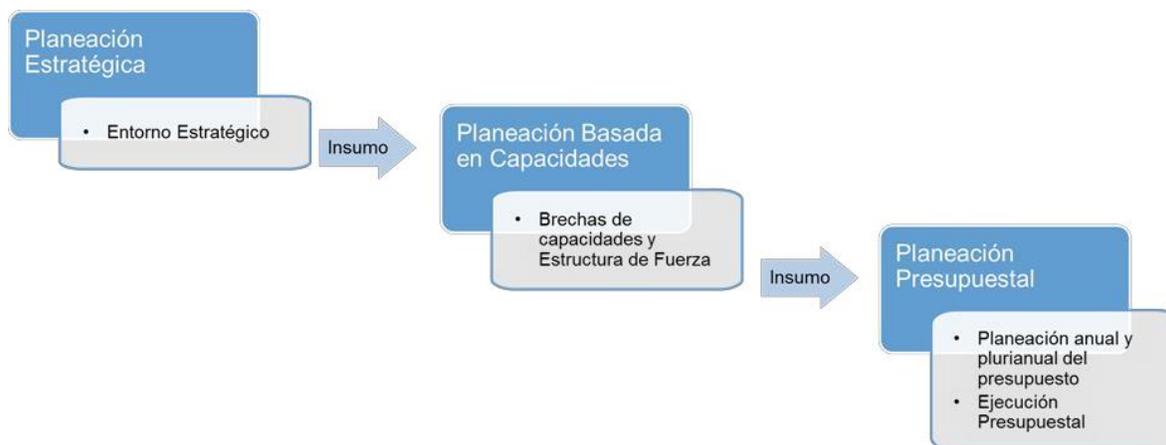


Figura 1 : Modelo de Planeación  
Fuente : (Fuerza Aerea Colombiana , 2017)

Con el propósito de brindarle a la nación las herramientas que requiere para neutralizar las amenazas o tomar ventaja de oportunidades presentes y futuras, es necesario que las entidades encargadas de los procesos de planeación del sector de seguridad y defensa realicen proyecciones a mediano y largo plazo pensando en los retos futuros.

En consecuencia, el Ministerio de Defensa desarrolló un modelo de planeación en el que se articulan los principios de adaptabilidad, flexibilidad y sostenibilidad, desarrollados respectivamente a través de tres etapas: la planeación estratégica, la planeación de capacidades y la planeación de recursos y adquisiciones (Dussan, 2017).

1. Planeación estratégica: tiene como resultado principal la definición de retos estratégicos claves para la planeación del sector de seguridad y defensa. Los retos son coherentes con el lineamiento del gobierno nacional, y su desarrollo debe basarse en los arreglos institucionales establecidos.
2. Planeación de Capacidades: tiene como objetivo el diseño de una estructura de fuerza conjunta y coordinada que pueda evolucionar y adaptarse a los retos del futuro.

3. Planeación de Recursos y Adquisiciones: busca garantizar la coherencia entre el marco presupuestal vigente y futuro, los principios de política, las misiones y las capacidades actuales y requeridas de la Fuerza Pública.

Así mismo se observa que en estas tres etapas de planeación se encuentran relacionadas entre sí los flujos de Información que debe haber entre ellas y por la manera en que conjuntamente permiten volver una realidad la estructura de fuerza diseñada. En la siguiente Figura se muestra este sistema de planeación como un mecanismo conformado por distintos engranajes, donde cada uno representa un proceso distinto.

Igualmente denota que al ser un sistema de planeación, implica que todos sus procesos están relacionados entre sí y contribuyen a que simultáneamente todos se fortalezcan o debiliten. En otras palabras son procesos interdependientes que requieren la acción articulada de todos los actores del sector Defensa y Seguridad.

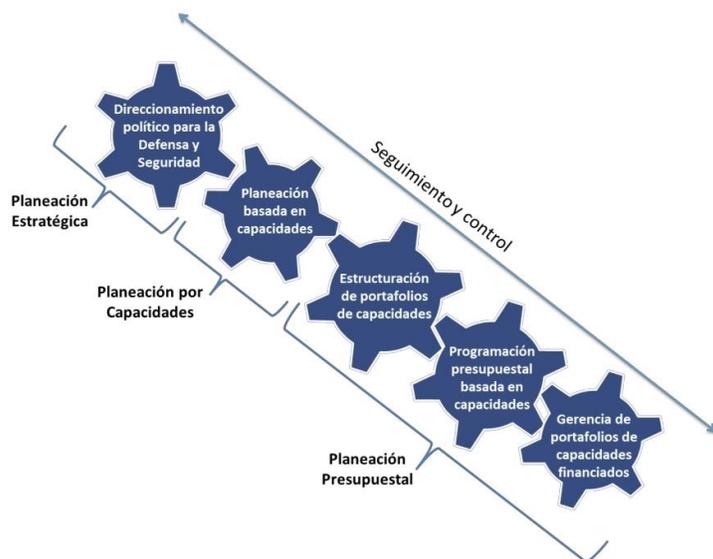


Figura 2 : Guía Metodológica de Planeamiento por Capacidades  
(Fuerza Aerea Colombiana , 2017)

Los procesos de planeación (la agrupación de procesos conforman etapas de planeación) que de manera sistémica permiten traducir los lineamientos políticos y las prioridades estratégicas de defensa y seguridad, en las capacidades priorizadas para ser desarrolladas son:

1. Direccionamiento Político Y Estratégico para la Defensa y Seguridad: Considera la identificación de los riesgos, las prioridades estratégicas y los retos propios de la misión de la Fuerza Pública en el mediano y largo plazo.

2. Planeación Por Capacidades : Diseña y evalúa la estructura de fuerza requerida en el mediano y largo plazo para responder a los retos priorizados en el Direccionamiento Político para la Defensa y Seguridad.

3. Estructuración de Portafolios de Capacidades : Planifica los recursos requeridos en los portafolios de capacidades, e identifica las fuentes de financiación para desarrollar la estructura de fuerza diseñada en la planeación por capacidades.

4. Programa Presupuestal Basada en Capacidades: Asigna los recursos por fuente de financiación para cubrir los requerimientos presupuestales de la Estructuración de Portafolios de Capacidades.

5. Gerencia de Portafolios de capacidades financiados: Realiza el seguimiento, control y evaluación de los portafolios de capacidades, para garantizar la ejecución adecuada de los recursos para alcanzar la Estructura de Fuerza requerida.

### Planeación Estratégica

En ese sentido, el enfoque de planeación estratégica de largo plazo busca aumentar el conocimiento, evaluación y análisis que realiza el sector sobre las amenazas y oportunidades que la Fuerza Pública puede atender de manera simultánea. Por lo tanto, es

necesario priorizar al interior del sector y definir cuáles amerita el mayor énfasis, con el fin de mantener la seguridad, la soberanía y la integridad territorial.

En ese orden de ideas, el producto central de la primera fase es la identificación de las amenazas y oportunidades prioritarias a largo plazo para la seguridad y defensa de la Nación. Las amenazas y oportunidades que enfrenta el sector deben definirse o actualizarse periódicamente con base en las líneas estratégicas nacionales. La mejor forma de hacer este análisis es partir de las Áreas Misionales y para cada una de ellas evaluar cuáles serán las amenazas y oportunidades más significativas que ofrece el futuro entorno estratégico para el sector. Estos análisis pueden ser de distinta índole, incluyendo el análisis de prospectiva o el análisis de tendencias estratégicas futuras.

Por esta razón, las áreas misionales son grandes grupos de responsabilidades asociadas a diferentes ámbitos de operación a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, que deben realizarse de manera efectiva para el cumplimiento de los objetivos nacionales, en materia de Defensa y Seguridad (Fuerza Aerea Colombiana , 2017).

Así mismo, mientras que las líneas estratégicas nacionales (por ejemplo lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo) abarcan los objetivos generales de los diferentes sectores de la Nación, el análisis que se lleva a cabo al interior del sector de seguridad y defensa debe ser replicable y consistente en el tiempo. Es decir, debe seguir una sola metodología. Las evaluaciones que se realicen a largo plazo deben partir de una revisión de documentos y realizarse a través de la conformación de mesas de trabajo conjuntas y coordinadas integradas por lo menos por personal de inteligencia de la Fuerza Pública. Este análisis adicionalmente debe estimar la probabilidad de que se presente cualquier escenario o entorno estratégico que se caracterice por el desarrollo de las amenazas y oportunidades identificadas. Adicionalmente, también se recomienda asociar una estimación del impacto de cada amenaza y oportunidad.

## **Planeación Basada en Capacidades (PBC)**

Una vez establecido el direccionamiento estratégico de la Fuerza a través de la visión conjunta y coordinada (tanto de las Fuerzas Militares como de la Policía Nacional) de las amenazas y oportunidades, se procede a definir la forma como la Fuerza Pública debe enfrentarlas de manera simultánea. Como se ha mencionado, el objetivo final de la etapa de planeación basada en capacidades es lograr diseñar una estructura de fuerza que pueda evolucionar y adaptarse a los retos del futuro. Esto implica formular conceptos de operaciones que permitan una configuración modular de capacidades, identificar y analizar las capacidades actuales y futuras de la Fuerza Pública, y formular propuestas que permitan materializar la estructura de Fuerza que se requiere en el futuro. Para el sector resulta beneficioso hacer planeación basada en capacidades ya que le permite conocer qué es capaz de hacer ahora, y además estimar qué es lo que debe ser capaz de hacer en el futuro.

Este es un cambio fundamental de mentalidad que permite vincular adecuadamente la estrategia y la política con el presupuesto sin pensar únicamente en necesidades. Una planeación por capacidades permite planear y asignar el presupuesto por ejemplo para *aumentar la capacidad transporte de personal al área de operaciones* en lugar de una necesidad de *adquirir plataformas aéreas adicionales*. Además, este enfoque permite evaluar entre distintos portafolios de capacidades y opciones de estructura de Fuerza según las prioridades estratégicas y las restricciones presupuestales.

Debido a esto, el sector no debe ser evaluado por una tradicional medición de resultados, debido a que este ofrece su disponibilidad para contrarrestar problemáticas, de manera comparable a la manera en que funciona una póliza de seguro. Esto implica que lo que debe ser medido es esa disponibilidad de las capacidades y no el efecto que ha tenido con las problemáticas, puesto que en un escenario ideal estas no deberían presentarse. Si el asegurado es el ciudadano, este espera que no se presenten siniestros (problemáticas que pongan en peligro su seguridad) y por lo tanto no tenga que hacer uso de sus pólizas de seguro (las capacidades del sector de seguridad y defensa).

En resumen hay cinco razones principales para emplear este tipo de planeación:

- 1) Identifica contra qué se enfrenta el sector y establece su respuesta.
- 2) Ayuda a identificar qué tiene y qué hace falta para poder realizar la respuesta.
- 3) Conecta la planeación del capital humano, presupuestal y de estructura de fuerza.
- 4) Incorpora todo tipo de amenazas u oportunidades.
- 5) Brinda una visión completa para desarrollar cualquier tarea : (Revista Española de Defensa, 2006).

### **Planeación presupuestal y de adquisiciones**

El objetivo central de la etapa de planeación presupuestal y de adquisiciones, 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: (1) la generación inicial de la capacidad, (2) el sostenimiento de la misma y (3) su eventual salida del servicio. Cada una de estas etapas tiene implicaciones financieras que se deben contabilizar y prever dentro de un mismo marco de referencia (Flores & Flores) Con este propósito, un primer paso en la evaluación financiera del ciclo de vida es la estandarización de la terminología y de la metodología para estimar los costos unitarios de los componentes de las capacidades. Posteriormente, con base en el Modelo de Sostenibilidad del Gasto, se elaboran proyecciones de costos sobre escenarios presupuestales, permitiendo al final 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. Esto consiste en su adaptación a los rubros y programas presupuestales existentes, haciendo la programación presupuestal respectiva de acuerdo con las vigencias presupuestales consideradas, para presentar la propuesta a las autoridades económicas para su aprobación. (proceso de planificación y el presupuesto gubernamental, sf) (proceso de planificación y el presupuesto gubernamental, sf) (proceso de planificación y el presupuesto gubernamental, sf) (Definiciones de , s.f) 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 existentes

(Marco de Gasto de Mediano Plazo -MGMP-, Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI-, entre otros).

### **Metodología de Planeación Basada en Capacidades**

Como ya se ha mencionado, el objetivo principal de este proceso de planeación es vincular la estrategia y la política con el presupuesto. Para lograrlo, durante la implementación de la PBC es indispensable proyectar cómo debe ser la estructura de fuerza requerida para darle respuesta al entorno estratégico de mediano y largo plazo. Ahora bien, esta proyección debe ser medible y verificable, con el fin de poder asociar adecuadamente las implicaciones presupuestales derivadas de dicha proyección.

El concepto fundamental sobre el que se desarrolla la metodología es el concepto de capacidad, como la habilidad de realizar una tarea, bajo ciertos estándares (como tiempo, distancia, simultaneidad, etc.), a través de una combinación de sus respectivos componentes: Doctrina, Organización, Material y Equipo, Personal e Infraestructura (DOMPI) (definición, s.f). Estas habilidades se clasifican en diferentes niveles de agregación de acuerdo a su naturaleza y propósito. El conjunto de niveles de agregación de capacidades, se le denomina taxonomía de capacidades.

Así mismo la taxonomía de capacidades establece un lenguaje común en el modelo de planeación sectorial. Dicho lenguaje debe ser distinto al doctrinal, pues existen diferencias entre las distintas Fuerzas Militares y la Policía Nacional en dicho ámbito. Por ello para poder proyectar cómo debe ser la estructura de fuerza en el mediano y largo plazo es indispensable evaluar hoy y en el futuro, para cada capacidad, cada uno de sus componentes. Lo anterior permite tener una visión integral de los medios (personal, material y equipo e infraestructura) y modos (doctrina y organización) que se emplean para poder ejecutar las capacidades. Por lo tanto, es posible plantear cada capacidad de la Fuerza Pública en un momento en el tiempo en función de sus componentes.

## **1. Contexto Operacional (PASO 1)**

El contexto operacional es el análisis de la composición de las condiciones, circunstancias e influencias que, junto a las decisiones sectoriales asociadas a las amenazas y oportunidades identificadas durante la Planeación Estratégica, afectan el empleo de las capacidades de la Fuerza Pública. Cada contexto operacional busca describir el entorno en el que se desenvuelven cada una de las amenazas y oportunidades priorizadas. Por lo tanto, como mínimo es necesario desarrollar el análisis de contexto operacional para cada una de las amenazas y oportunidades. Este análisis debe hacer distinción de área geográficas determinadas en caso en que el comportamiento de la amenaza resulte significativamente distinto en cada una de ellas.

Adicionalmente, cada contexto operacional permite identificar una serie de problemas potenciales, sobre los que se realizará el concepto operacional. Se espera poder identificar y describir las condiciones políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales, legales, delincuenciales, militares y policiales que son críticas para el desarrollo operacional asociado a cada amenaza. Así, se busca estimar las posibles circunstancias que puedan entorpecer el cumplimiento de los objetivos de la Fuerza Pública y tomar medidas para evitarlas. También identifica y describe cada uno de los actores relevantes asociados con la amenaza, junto con las relaciones que sostiene con otros actores relevantes. Por último, también se busca analizar el comportamiento de la amenaza y determinar cuáles serán sus posibles manifestaciones realizando su respectivo análisis de riesgo.

Partiendo de lo anterior, la cantidad de contextos operacionales a desarrollar es como mínimo la misma cantidad de amenazas. La cantidad total de contextos operacionales puede ser mayor dependiendo de la cantidad de áreas determinadas que se deseen analizar por amenaza. Por practicidad se recomienda analizar todo el territorio nacional. Sin embargo debe distinguirse por área geográfica si es indispensable y afecta significativamente las condiciones sobre las cuales se manifiesta la amenaza.



Figura 3 : *Contexto operacional*

Elaboracion propia

### **Ambiente Operacional**

En el ambiente operacional se caracteriza el entorno del área geográfica asociada. Para ello se deben considerar los diferentes indicadores que describen el área delimitada. Se sugiere incluir indicadores que describan el entorno desde múltiples factores, a fin de garantizar un amplio espectro de análisis.

Algunos de los factores pueden ser:

- ✓ **Demográfico y Sociocultural:** *Caracteriza los grupos étnicos, religiosos, sociales, económicos e ideológicos presentes en el área.*
- ✓ **Infraestructura:** *Cuantifica instalaciones, construcciones, vías, redes energéticas, y los recursos asociados relevantes presentes en el área del contexto operacional.*
- ✓ **Medio Ambiente:** *Identifica las condiciones climatológicas, topográficas, epidemiológicas y ambientales actuales, junto con las amenazas ambientales relevantes enmarcadas en el área del contexto operacional.*

- ✓ **Marco Legal:** *Identifica las restricciones legales. Es crucial identificar las leyes que afectan o limitan las acciones de la Fuerza Pública y las que implican actos delictivos de los otros actores. Particularmente es relevante identificar la normatividad del área, en caso de que existan zonas como reservas naturales.*
- ✓ **Sistemas de Comunicación:** *Caracteriza los sistemas y las formas de comunicación que disponen todos los actores.*
- ✓ **Seguridad:** *Incluye toda la información de criminalidad y seguridad pública y ciudadana que afecta la región.*

Una vez hayan sido recopilados todos los indicadores, se realiza el análisis de la información. Para ello se recomienda utilizar gráficas de tendencia, revisar si hay relaciones entre los diferentes indicadores, y si es posible desarrollar un análisis de causalidad. Una vez realizado esto, se procede a estructurar una serie de Conclusiones Generales que detallen adecuadamente el área de análisis y que permitan ver con claridad cómo esta información puede ser crítica en términos de seguridad y defensa para el desarrollo de las operaciones.

## **2. Concepto operacional (Paso 2)**

El segundo paso que compone la metodología consiste en desarrollar uno o varios conceptos operacionales que permitan articular claramente la respuesta de la Fuerza Pública frente a los problemas potenciales priorizados en la etapa anterior (Paso 1). Cabe aclarar que los conceptos de operaciones son conjuntos y coordinados, de manera que definen la planeación de la estructura de Fuerza. Por otro lado, los conceptos operacionales que elaboran cada Fuerza Militar o la Policía Nacional tienen como objetivo definir el empleo de la estructura de Fuerza. Sin embargo, cabe aclarar que no son excluyentes entre sí y pueden complementarse.

Así mismo un concepto operacional expresa de manera clara y concisa las tareas que debe cumplir la Fuerza Pública para enfrentar los problemas potenciales del entorno, identificados en el contexto operacional. En este sentido, brinda los lineamientos para el desarrollo de las capacidades requeridas.

Por ello los objetivos de un concepto operacional son: primero, identificar el reto operacional para enfrentar los problemas potenciales asociados, donde es posible que con una única respuesta se enfrente más de un problema potencial; segundo, identificar el conjunto de funciones generales 31 que realiza la Fuerza Pública para ejecutar el respectivo reto operacional.

Adicionalmente un concepto operacional se caracteriza por enmarcarse dentro de la doctrina existente y por determinarse a partir de una evaluación de las aproximaciones de las operaciones actuales en la que se debe describir cómo se emplearán los recursos de la Fuerza Pública para enfrentar los futuros problemas potenciales.

A continuación se encuentra un esquema en el que se muestra la relación entre amenazas, problemas potenciales, retos operacionales y funciones generales.

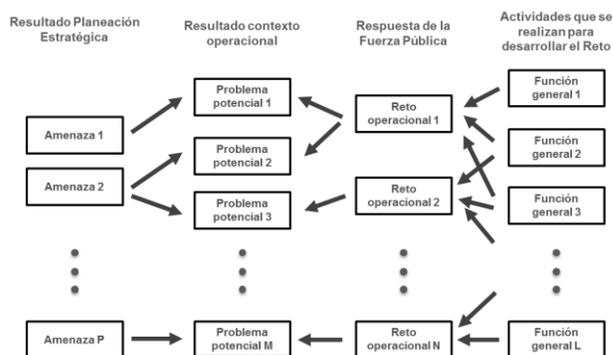


Figura 4 : Planeacion y Actividades

Fuente: (Fuerza Aerea Colombiana , 2017)

### **3. Enunciados de Capacidad (Paso 3)**

El tercer paso consiste en determinar los enunciados de capacidad relacionados con los conceptos operacionales del segundo paso. Son una descripción detallada de las tareas que debe desarrollar la Fuerza Pública para lograr dichos conceptos, teniendo en cuenta estándares que permiten caracterizar la tarea de forma medible y cuantificable para el cumplimiento de la operación, como por ejemplo el tiempo de respuesta, el área de intervención, los puntos simultáneos de operación, las condiciones del terreno, el horario, entre otros.

Debido a esto se define los enunciados de capacidad como frases cortas que deben incluir un verbo rector que determina las capacidades necesarias para el cumplimiento de la operación y deben derivarse de las funciones generales identificadas en el concepto operacional.

#### ***Etapa 1 –Identificación de tareas específicas***

Para la identificación de tareas específicas se sugiere acudir a la doctrina, donde se pueden encontrar las actividades que doctrinalmente deben realizar las fuerzas. Así mismo, se sugiere acudir al listado de las capacidades que ya haya identificado cada una de las Fuerzas. De este modo, se sugiere usar esa información de referencia y alinearla con las funciones generales encontradas en el concepto de operaciones.

Es posible que algunas funciones generales requeridas para el concepto no tengan enunciado de capacidad. Si este es el caso, para esas funciones generales es necesario formular nuevos enunciados; en los otros casos sólo será necesario actualizarlos.

Por esto es importante anotar que las actividades que realiza la Fuerza Pública cuentan con un nivel de detalle limitado. Para llevar a cabo esta tarea, se realizará un análisis inductivo, en donde primero se deberán identificar las tareas con el mayor nivel de detalle. Cada una de estas tareas conformará los enunciados de capacidad, y más adelante se les

identificarán sus respectivos estándares. Una vez sean establecidas estas tareas, es necesario redactar una única oración que las describa, donde es posible que de una función general se derive más de una tarea. Posteriormente se procede a evaluar si es posible fusionar algunas de las tareas, puesto a que en muchas oportunidades sólo por diferencias de redacción las tareas quedan duplicadas en un mismo listado.

## Etapa 2 – Identificación de estándares

La identificación de estándares consiste en incluir variables que permitan medir cuantitativamente el desarrollo de la tarea. Como se mencionó, esto puede estar dado por tiempos de respuesta, lugares simultáneos, distancias, etc., que permitan el adecuado desarrollo de las tareas específicas identificadas en la etapa anterior.

Por ejemplo, si una tarea es la desactivación de artefactos explosivos, los estándares que permitirían medir si esta tarea se hace adecuadamente podrían ser la distancia de manipulación, la resistencia de explosivos, o el tiempo mínimo por artefacto.

De modo genérico, incluyendo los estándares, una tarea quedaría descrita con la siguiente estructura:

Hacer x	5000 X	A x profundidad	x veces al año	durante máximo x tiempo	en x teatros de operaciones
1. Verbo en infinitivo	2. Cantidad	3. Características específicas de la tarea	4. Periodicidad	5. Duración	6. Ubicación

**Ejemplo genérico de un enunciado de capacidad**

## Etapa 3 – Estimación de los estándares

La siguiente etapa consiste en estimar los estándares, de forma que la tarea descrita efectivamente permita llevar a cabo lo incluido en los conceptos operacionales. Por lo

tanto, a las variables identificadas durante la etapa 2 se les asigna un valor que determine la magnitud con la que son requeridas. Estos valores deben establecerse basándose en la forma en la que se debe presentar la respuesta de la Fuerza Pública. Por lo tanto, dependiendo de esa información y del conocimiento del arte militar, se deben estimar estos números para que se puedan llevar a cabo las operaciones descritas.

Lo anterior implica que en caso de que una tarea se presente en más de un concepto operacional, ésta tendrá asociada más de un valor para sus estándares. Partiendo de que las capacidades deben ser flexibles y modulares, se sabe que con una misma capacidad se debe dar respuesta a cualquiera de las amenazas y por lo tanto debe poderse emplear cada uno de los conceptos en los que está vinculada. Por lo tanto, la serie de valores que se deben asignar es justamente la que sea más exigente. De este modo se garantiza que pueda responder a cualquiera de los conceptos operacionales planteados.

Adicionalmente se establece una excelente manera de determinar que estos valores se definen mediante la conducción de simulaciones y juegos de guerra, donde se pueda estimar correctamente el porqué de la magnitud esos estándares.

Tan pronto una tarea esté descrita con sus estándares y estos tengan un valor estimado, se considerará que se cuenta con un enunciado de capacidad requerido. Los valores que tienen asignados pueden ser interpretados como metas al plazo sobre el que se está haciendo el análisis.

#### **Etapa 4 – Formulación de los protocolos de medición de los estándares.**

Una vez estén estructurados los enunciados, debe existir un paso adicional de revisión en el cual cada responsable garantice que los estándares asociados a cada enunciado sean medibles y formulen su respectivo protocolo de seguimiento, evaluación y control. En este protocolo mínimo debe incluirse la siguiente información:

- a) Enunciado de capacidad (Debe llegar a la unidad diligenciado).

- b) Estándar a revisar – Meta (Debe llegar a la unidad diligenciado).
- c) Método para hacer la revisión
- d) Actualización del estándar en el enunciado de capacidad asociado.

### **Etapa 5 – Construcción de la Taxonomía de las capacidades de cada Fuerza.**

Partiendo de los enunciados de capacidad definidos al interior de cada área funcional, es necesario identificar las áreas de capacidad y las áreas de capacidad específica que los contienen. Lo que se recomienda es agrupar los enunciados de capacidad conforme a su naturaleza e ir generando distintos tipos de agrupaciones.

Lo primero que debe identificar son las áreas de capacidad, las cuales son un conjunto de actividades o tareas interrelacionadas para el cumplimiento de una función general. Las áreas de capacidad sólo deben corresponder a un área funcional. Por lo tanto, dentro de cada área funcional deben plantearse grandes conjuntos que contengan los diferentes enunciados de capacidad. Es importante tener en cuenta que cada enunciado sólo puede estar en uno de estos conjuntos.

Posteriormente deben crearse los subconjuntos de las áreas de capacidad, estos están compuestos por actividades o tareas más interrelacionadas que corresponden precisamente con los enunciados de capacidad. Estos subconjuntos son denominados como áreas de capacidad específica.

Después de crear tanto las áreas de capacidad como las áreas de capacidad específicas, es necesario revisar si estas si respetan que el contenido de cada nivel efectivamente sea exclusivo y excluyente. Estas áreas deben ser identificadas y aprobadas por la Fuerza que las está identificando. Es posible que este sea un proceso iterativo en donde un área pasa a ser conjunto o subconjunto, mientras la Fuerza llega a un consenso.

Una vez la Fuerza tenga un acuerdo frente a cuáles son sus áreas de capacidad y sus áreas de capacidad específicas, se procede a generar una definición de cada una. Esta información puede basarse en los documentos doctrinales de las fuerzas.

### **Áreas Misionales**

Para dar inicio a la primera fase de la metodología, en donde se construye una visión conjunta y coordinada sobre los retos y amenazas que enfrentará el sector, es necesario identificar las funciones de la Fuerza Pública en el futuro. En este sentido, el primer producto del proceso de planeación estratégica consiste en la consolidación de unas categorías generales que contemplarán todas las responsabilidades del Sector Defensa y Seguridad en el marco de los objetivos nacionales. Estas categorías, denominadas áreas misionales, constituyen los grandes grupos de actividades interrelacionadas que deben realizarse de manera efectiva para contribuir al logro de los objetivos nacionales. A su vez, las áreas misionales representan el espectro de actividades que desarrollará a futuro el sector y sirven, entre otras cosas, como marco de referencia común para la Fuerza Pública y para el Ministerio de Defensa, para la planeación, la dirección y el entendimiento de las funciones estratégicas del sector. (Fuerza Aerea Colombiana , 2017).

A continuación se presentan las definiciones de las áreas misionales que constituyen los fundamentos para el desarrollo del proceso de planeación estratégica, cuyos resultados se presentan en este documento .(Fuerza Aerea Colombiana , 2017) y las cuales son el pilar de la misión de Fuerza Aérea Colombiana.

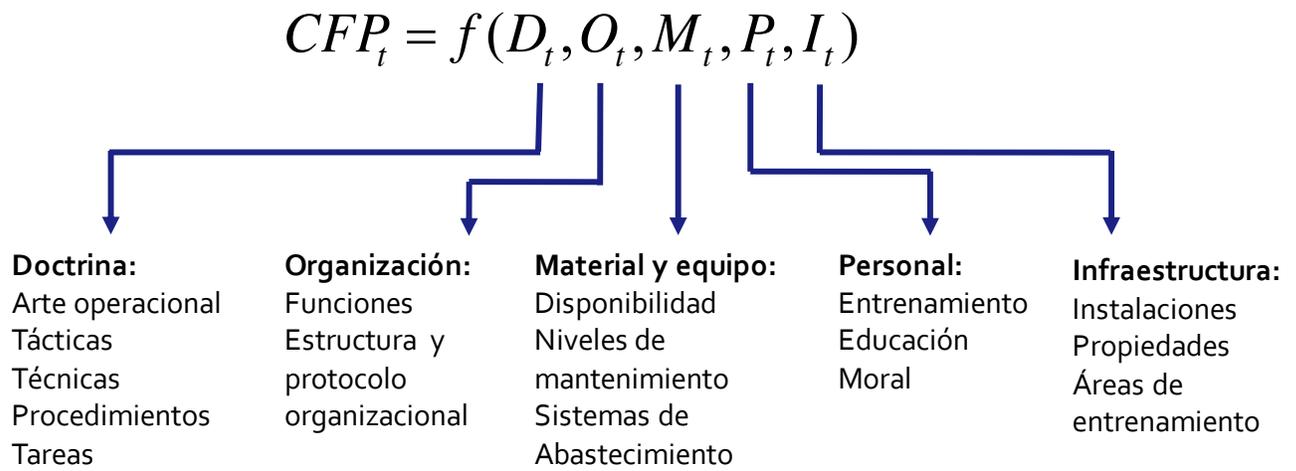
1. Defensa Nacional: acciones encaminadas a proteger la soberanía y la integridad territorial en los dominios terrestre, marítima, fluvial, aérea, espacial y ciberespacial frente a cualquier tipo de agresión sea interna o externa, convencional o no convencional.
2. Seguridad Pública: acciones encaminadas a asegurar el accionar de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional para neutralizar y desarticular los actores

ilegales y sus manifestaciones conexas organizadas nacionales y transnacionales que atenten contra los intereses nacionales.

3. Convivencia y Seguridad Ciudadana: acciones encaminadas a garantizar los derechos, libertades, desarrollo social y proyección humana, con esfuerzos coordinados con las autoridades político-administrativas, que satisfagan las necesidades de los habitantes. (*Guarin, 2015*)
4. Gestión del Riesgo: acciones para contribuir a la prevención, atención y mitigación del riesgo de desastres a nivel nacional en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) (*Sistema Nacional de Gestion del Riesgo , 2012*).
5. Cooperación Internacional: acciones para fortalecer alianzas estratégicas que permitan dar una respuesta integral a las amenazas comunes de los Estados, a través del intercambio de bienes, conocimientos, tecnologías y mejores prácticas en materia de seguridad y defensa de forma sostenida y sustentable.
6. Protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales: 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, con las funciones y acciones de control y vigilancia previstas por la ley.
7. Contribución al Desarrollo del País: acciones en campos como el transporte, la construcción, las telecomunicaciones y la tecnología e innovación, que permitan promover el papel de la Fuerza Pública en el desarrollo económico y social de la Nación. (*Leon, 2015*).
8. Gestión, Apoyo y Desarrollo Proyectivo: proveer funciones comunes de dirección, administración y gestión en el sector de seguridad y defensa para el desarrollo de la infraestructura logística, desarrollo tecnológico, gestión del talento humano y potenciación del conocimiento, así como garantizar la legitimidad de las acciones de la Fuerza Pública.

## Que es una Capacidad

Una capacidad se refiere a la habilidad de realizar una tarea, bajo ciertos estándares (como tiempo, ambiente y nivel de alistamiento específicos), a través de la combinación de diferentes medios y modos (Ministerio de Defensa Nacional, 2014).



(Ministerio de Defensa Nacional, 2014).

## Áreas de Capacidad

Son un conjunto de actividades o tareas interrelacionadas para el cumplimiento de una función general. Las Áreas de capacidad sólo deben corresponder a un Área Funcional. Las Tareas sólo deben corresponder a una Área de Capacidad.

La siguiente gráfica detalla el número de las áreas de capacidad definidas por cada una de las Fuerzas:

## Áreas de Capacidad



### Áreas de Capacidad Específicas

Son un subconjunto de las áreas de capacidad, compuesto de las actividades o tareas más interrelacionadas que permiten definir la capacidad a un mayor detalle (estándares). (ministerio de Defensa Nacional, 2014).

### Evaluación de Capacidades

La evaluación de capacidades tiene como objetivo contrastar las capacidades actuales con las que cuenta la Fuerza Pública con las capacidades requeridas para el futuro (T3, largo plazo) identificadas en el concepto operacional. La metodología permite efectuar una evaluación que busca identificar y priorizar brechas de capacidad para subsanarlas en concordancia con su importancia y su impacto en los niveles estratégico, operacional y táctico. Sobre las brechas de capacidad es importante destacar que pueden tener un valor negativo o positivo dependiendo de si el problema radica en un déficit o superávit en la asignación de los componentes requeridos. De igual forma se requiere evaluar el nivel de alistamiento de la capacidad en función de sus componentes asociados y no solo en la existencia de los mismos.

Adicionalmente para realizar el proceso de evaluación se debe analizar los enunciados de capacidad identificados por cada Fuerza, los cuales constituyen los objetivos a los que la Fuerza debe apuntar para atender las amenazas de cada una de las áreas misionales. Estos enunciados contienen atributos (estándares) que detallan las condiciones requeridas para el cumplimiento de una tarea determinada, los estándares están dados en términos de especificaciones de tiempo, terreno, dominio, distancia, frecuencia, etc.

Debido a esto, la identificación de las brechas se contrasta el enunciado de capacidad objetivo que tiene los estándares de futuro (T3, largo plazo), con el enunciado de capacidad actual que presenta los estándares y atributos al nivel de cumplimiento en la actualidad. Por consiguiente, la brecha de capacidad es resultado de la comparación entre lo que se requiere hacer en el futuro y lo que la Fuerza está en capacidad de hacer actualmente.

## **Sistema de Monitoreo de Capacidades**

### **Propósito**

1. Establecer un Sistema de Información que permita monitorear el nivel de alistamiento, nivel de cumplimiento de las capacidades (estándares) y sus componentes respectivos (D, O, M, P, I) en las distintas Unidades de la Fuerza Pública.
2. Este Sistema de Información debe proveer información de las capacidades para apoyar la planeación estratégica, de capacidades (Gestión del Talento Humano, Plan logístico, etc.), de adquisiciones y la planeación operacional.

### **Características**

Debe mostrar la evolución del nivel de cumplimiento de las capacidades (estándares de capacidad), el alistamiento y el estado de sus componentes respectivos (D, O, M, P, I) para las distintas Unidades de la Fuerza Pública.

El sistema debería ser actualizado continuamente. Cualquier cambio en la estructura de fuerza (Ej. Adquisición de Equipo, Infraestructura, Personal, etc.) debería ser actualizada por las Fuerzas en el sistema rápidamente. (ministerio de Defensa Nacional, 2014).

## **Conclusiones**

Para afrontar con éxito los retos y desafíos que suponen un futuro cambiante, cada Fuerza se encuentra comprometida con el proceso de transformación el cual está fundamentada en la implementación de una metodología de planeación por capacidades con un modelo de fuerza que se caracterice por su adaptabilidad, modularidad y sostenibilidad en el tiempo.

Según el ejercicio (Comando de Fuerzas Militares, 2015) “Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030” es un ejercicio de planeación estratégica de mediano y largo plazo, el cual parte de la construcción conjunta y coordinada con las demás Fuerzas y la Policía Nacional de una visión común sobre las amenazas y retos que enfrentarán en el futuro y con base en esta visión, se construyen las respuestas para enfrentar los retos dentro de cada una de las áreas misionales diseñadas. Estas respuestas se fundamentan en el nuevo concepto estratégico bajo los principios de las operaciones conjuntas, coordinadas e interagenciales para consolidar los resultados en materia de seguridad y defensa que requiere el país.

Teniendo en cuenta la función articuladora de la Planeación basada en Capacidades y la gran cantidad de información que esta planeación produce, se hace necesario disponer de un sistema que permita gestionar los resultados y procesarlos de tal manera que se genere información relevante y pertinente para los tomadores de decisión, por lo cual es de vital importancia contar con un Sistema de Monitoreo de Capacidades.

## Glosario

**Amenaza:** cosa o persona que constituye una posible causa de riesgo o perjuicio para la nación o su población.

**Área de capacidad:** es un conjunto de actividades o tareas interrelacionadas para el cumplimiento de una función general. El área de capacidad sólo debe corresponder a un área funcional.

**Áreas Funcionales:** las categorías de tareas que emplea la Fuerza Pública para llevar a cabo sus misiones y objetivos. Es importante notar que si bien hay tareas de naturaleza común entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, también hay tareas propias de cada uno.

**Áreas Misionales:** son grandes grupos de responsabilidades asociadas a diferentes ámbitos de operación a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, que deben realizarse de manera efectiva para el cumplimiento de los objetivos nacionales, en materia de Defensa y Seguridad.

**Brecha de Capacidad:** una brecha de capacidad es la declaración de lo que hace falta o de lo que sobra en el desarrollo de cada enunciado de capacidad. Es decir, es la brecha entre la manera en la que se desarrolla actualmente el enunciado y la forma en que se debe desarrollar.

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

**Concepto operacional:** un concepto operacional expresa de manera clara y concisa las tareas que debe cumplir la Fuerza Pública para enfrentar los problemas potenciales del entorno identificados en el contexto operacional, y las capacidades requeridas para ello.

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

**Estándar de capacidad:** atributo o indicador que determina en términos cuantitativos o cualitativos el cumplimiento operacional de una tarea. Idealmente un estándar debe ser: pertinente, preciso, oportuno y económico.

**Función General:** representa una actividad o tarea que debe hacer la Fuerza Pública.

**Portafolios de Capacidad:** conjunto de unidades y capacidades de naturaleza similar, con sus costos asociados, que al ser gestionados en grupo permiten el desarrollo de la Estructura de Fuerza requerida y una asignación y gestión eficiente de recursos.

**Problema Potencial:** un riesgo que se genera por la posible manifestación de la amenaza en la zona de interés identificada. Es una hipótesis sobre cómo serán los cursos de acción más probables que puede tomar la amenaza.

## Referencias

- Comando de Fuerzas Militares. (2015). *Plan estrategico militar 2030*. Obtenido de [https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_militar\\_2030.pdf](https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_militar_2030.pdf)
- definicion. (s.f). *Definciones de*. Obtenido de <https://definicion.de/capacidad/>
- Dussan, Y. (julio de 2017). *Fuerza Aerea Colombiana presenta proceso de transformacion*. Obtenido de Revista Dialogo: <https://dialogo-americas.com/es/articles/colombian-air-force-announces-transformation-process>
- Flores, I., & Flores, R. (s.f.). *Producción Científica Profesorado*. Obtenido de [www.uaeh.edu.mx](http://www.uaeh.edu.mx):  
[https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/estl/LI\\_AdminEst/Ruth\\_Flores/articulo\\_planificacion.pdf](https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/estl/LI_AdminEst/Ruth_Flores/articulo_planificacion.pdf)
- Fuerza Aerea Colombiana . (2017). *pagina institucional Fuerza Aerea Colombiana*. Obtenido de <https://www.fac.mil.co>
- Guarin, P. (2015). *Seguridad Rural en Colombia, una oportunidad para la consolidacion del estado*. Obtenido de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1223>
- Leon, A. M. (2015). *Relevancia de la Gestion por procesos en la planificacionEstrategica y la mejora continua*. Obtenido de [http://www.altagestion.com.co/boletines/mailling2015/redes\\_sociales/doc/0702\\_DOCUMENTO\\_RelevanciaGPP\\_20150708.pdf](http://www.altagestion.com.co/boletines/mailling2015/redes_sociales/doc/0702_DOCUMENTO_RelevanciaGPP_20150708.pdf)
- ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Transformacion y Futuro de la Fuerza Publica Colombiana*. Obtenido de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa>
- pagina institucional Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Guia de Planeacion por Capacidades*. Obtenido de <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa>
- Revista Española de Defensa. (2006). *Planeamiento por capacidades*. Obtenido de [http://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/EMD\\_planeamiento.pdf](http://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/EMD_planeamiento.pdf)
- Sistema Nacional de Gestion del Riesgo . (2012). *ley 1523*. Obtenido de <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=traductor+ingles+espa%C3%B1ol&ie=UTF-8&oe=UTF-8#q=unidad+nacional+de+gestion+del+riesgo>