

TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD DE COLOMBIA (1998-2018)

Vanessa Motta Hurtado

Resumen

Desde el año 1998, el Sector Defensa y Seguridad de Colombia inició una serie de cambios que permitieron fortalecer el pie de fuerza, mejorar el equipamiento y adoptar una doctrina conjunta, redundando en mejores resultados operacionales. Estos cambios en el ámbito táctico-operacional trascendieron al ámbito estratégico al promover cambios en la estructura organizacional y en el proceso de toma de decisiones en el Sector Defensa. Este artículo busca analizar los cambios de política pública que condujeron a las reformas institucionales del Sector en el período 1998-2018 a partir de una revisión documental de fuentes primarias y secundarias a la luz del modelo de los tres órdenes del cambio de Peter Hall y la teoría de la Ventana de Oportunidad de John Kingdon. Estos enfoques teóricos demuestran que si bien los cambios iniciaron en el nivel táctico y operacional –cambios de primer y segundo orden- éstos han conducido a la reforma de la estructura organizacional, no solo en el Ministerio de Defensa Nacional, sino también en el Comando General, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y al mejoramiento de los procesos para la toma de decisiones sectoriales -cambios de tercer orden-. Estos cambios de tercer orden visibilizan la confluencia de las corrientes del cambio y de los participantes activos que John W. Kingdon plantea son los factores que posibilitan el cambio en política pública.

Palabras Clave

Seguridad, Defensa, Reforma Institucional, Cambio en Política Pública, Peter A. Hall, John W. Kingdon.

Abstract

Since 1998, the Defense and Security Sector of Colombia initiated a series of changes that allowed the strengthening of the force, the improvement of the equipment and the adoption of joint doctrine, resulting in better operational outcomes. These changes in the tactical-operational scope transcended to the strategic scope by promoting changes in the organizational structure and in the decision-making process in the Defense Sector. This article seeks to analyze the public policy changes that led to the institutional reforms of the Sector in the period 1998-2018 based on a documentary review of primary and secondary sources in the light of Peter Hall's three-order model and John Kingdon's Window of Opportunity theory. These theoretical approaches demonstrate that although the changes initiated at the tactical and operational level - as first and second order changes- they led to the reform of the organizational structure, not only in the Ministry of National Defense, but also in the General Command, the Military Services and the National Police, and to the improvement of the processes of decision making – third order changes-. These third-order changes make visible the confluence of the currents of change and of the active participants that John W. Kingdon poses are the factors that enable the change in public policy.

Key words

Security, Defense, Institutional Reform, Change in Public Policy, Peter A. Hall, John W. Kingdon.

INTRODUCCIÓN

Desde 1998, se iniciaron una serie de cambios en el Sector Defensa y Seguridad de Colombia a partir del Programa de Modernización de la Fuerza Pública del Gobierno de Andrés Pastrana y la implementación del Plan Colombia con apoyo del gobierno de los Estados Unidos. Éstas fueron algunas de las iniciativas mediante las cuales fue posible avanzar en la profesionalización de la tropa, la modernización de los equipos y la actualización de la normatividad para que estuviera acorde con las necesidades en materia operacional, carrera militar y régimen disciplinario. En ese mismo sentido, entre el 2002 y 2008, se fortaleció la Fuerza Pública mediante el crecimiento del pie de fuerza, el cual pasó de 313.000 a 425.000 integrantes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional aproximadamente, cifra que incrementa al incluir el crecimiento de los soldados profesionales, que pasaron de 60.000 en 2003 a 85.500 en 2008. Ahora bien, al tiempo que se fortaleció el pie de fuerza, estos esfuerzos representaron una carga fiscal y tributaria muy elevada para Colombia (Schultze-Kraft, 2012)¹.

Además de estos cambios, entre 1998 y 2008, se llevó a cabo el mejoramiento de la educación de los miembros de la Fuerza Pública, se adecuó la doctrina militar a las realidades de la confrontación y se generó una mayor efectividad en el planeamiento y la conducción de las operaciones. También se adoptó un concepto operacional proactivo, ofensivo y móvil, y se mejoró la inteligencia, la tecnología y las estructuras de comando, control y comunicaciones (Echandía, 2008). Esos avances permitieron recuperar la iniciativa ofensiva a través de una mayor movilidad y capacidad de reacción aérea, permitiendo en consecuencia que el Ministerio de Defensa

¹ Se utiliza una fuente académica para las cifras del pie de fuerza en tanto las cifras oficiales disponibles no concuerdan entre sí. Esto obedece a que el Sistema de Información para la Administración del Talento Humano (SIATH) y el Sistema de Información de Seguridad y Defensa (SISYD) recogen información de bases de datos distintas que requieren un proceso de depuración más exhaustivo para reconocer las diferencias y conciliarlas.

Nacional, como cabeza del Sector Defensa y Seguridad, pudiera enfocarse en llevar a cabo importantes reformas institucionales que, por la intensidad del conflicto, no pudieron ser llevadas a cabo con anterioridad.

En consecuencia, el gobierno colombiano solicitó en el 2009 la asistencia del gobierno de los Estados Unidos para desarrollar herramientas al interior del Ministerio de Defensa que permitieran garantizar la sostenibilidad del progreso alcanzado en la contienda militar. Como resultado, en el 2010, se estableció el Programa de Reforma para la Administración de Recursos de Defensa (DRMR por sus siglas en inglés) en el marco de la Iniciativa de Reforma de Instituciones de Defensa (DIRI por sus siglas en inglés) del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Este programa permitió avanzar en la implementación e institucionalización de tres procesos: i) estimación de costos futuros, ii) articulación de la planeación estratégica con el presupuesto y iii) mejoramiento de la planeación de la inversión (Ministerio de Defensa Nacional, 2019). Esta iniciativa permitiría, por primera vez en el Sector Defensa colombiano, iniciar un proceso de revisión institucional que, al ser promovido por un instituto internacional, otorgaría mayor credibilidad y respaldo a los cambios que debían introducirse en la organización.

Estas recomendaciones, sumadas a las necesidades identificadas como resultado de los cambios en el contexto estratégico² del país, motivarían la expedición del Decreto 4890 de 2011, mediante el cual se modificó la estructura organizacional del Ministerio de Defensa Nacional y se crearon direcciones al interior del Viceministerio para la Estrategia y Planeación, cambio significativo que se constituyó como punto de partida para posteriores modificaciones a las funciones efectuadas

² De acuerdo con lo establecido en la Resolución 7144 de 2018, el Contexto Estratégico se define como las condiciones, circunstancias e influencias políticas, económicas, sociales, tecnológicas, ambientales, legales, delincuenciales, militares y policiales, en escalas global, regional y nacional, que pueden generar oportunidades o amenazas a la defensa y seguridad de la Nación.

por los grupos de trabajo de las señaladas direcciones, tal como consta en la Resolución 127 de 2012, la Resolución 1374 de 2012 y la Resolución 5251 de 2013 (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Posteriormente, la creación del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública, mediante la Resolución 7144 de 2018, introdujo cambios organizacionales, tanto en el Ministerio de Defensa Nacional, como en la interacción de este con el Comando General, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, para llevar a cabo un proceso de planeación de mediano y largo plazo. El objetivo de esos cambios era transformar, no sólo el proceso de solicitud y aprobación del presupuesto, sino también el diseño de Estructura de Fuerza³ y, en consecuencia, impactar la visión de futuro del Sector Defensa (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

A pesar de la existencia de una amplia gama de estudios académicos acerca del conflicto armado colombiano⁴, son pocos los que se enfocan en analizar las reformas institucionales que se han efectuado al interior del Sector Defensa y Seguridad, en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional. Es en ese sentido que el presente artículo busca llenar el vacío existente en la academia en relación con los procesos de planeación y gestión del Sector Defensa, que involucran no solo el análisis de los roles y misiones de la Fuerza Pública, sino también el análisis de los cambios en el entorno estratégico⁵ que demandan nuevos mecanismos para ser más eficientes y efectivos atendiendo los retos a la seguridad de la Nación.

³ La Estructura de Fuerza se define como 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-.

⁴ Ver los estudios realizados por Arjona y Kalyvas (2012), Echandía C. (2008 y 2011), Fundación Ideas para la Paz (2015), Manrique, V. (2013), Gutiérrez Sanín (2004), Rettberg, A. (2002), Vargas Velásquez, A. (2003 y 2009).

⁵ El documento de Contexto Estratégico y Priorización Técnica de Amenazas, producto del Proceso 1 “Direccionamiento Estratégico y Político” del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades” será publicado en el año 2020.

Así es como en este artículo se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué tipo de factores permitieron los cambios en política pública que condujeron a la transformación del Sector Defensa y Seguridad en el período 1998 - 2018? La hipótesis de la que parte la investigación es que las reformas institucionales del Sector Defensa y Seguridad han sido el resultado de la confluencia de dos factores, los participantes activos y los procesos o corrientes del cambio, que favorecieron la inclusión de herramientas y metodologías de planeación a mediano y largo plazo, consideradas cambios de primer y segundo orden, que redundaron posteriormente en cambios de tercer orden.

En relación con la pregunta de investigación, el objetivo principal es analizar, desde un enfoque de análisis del cambio en política pública, los factores que condujeron a las reformas institucionales del Sector Defensa y Seguridad en el período 1998-2018. Para alcanzar ese objetivo, se plantean tres objetivos específicos: primero, identificar los cambios institucionales que se dieron en el Sector Defensa y Seguridad desde 1998 hasta 2008; segundo, determinar la transformación institucional sucedida entre 2009 y 2018; y tercero, analizar los factores que incidieron en la transformación institucional del Sector Defensa.

Con el fin de entender qué factores incidieron en el proceso de transformación del Sector Defensa y Seguridad en el período 1998 – 2018, esta investigación presenta una metodología cualitativa, a partir de una revisión documental de fuentes primarias y secundarias, donde se evidencian los cambios institucionales derivados de la legislación y regulación del Ministerio de Defensa Nacional, como cabeza del Sector Defensa. Al respecto, se analizan decretos, leyes, resoluciones, directivas ministeriales y decisiones tomadas en distintos niveles dentro de la organización sectorial.

Este documento está organizado en cuatro secciones. En la primera se presenta el marco teórico que guía el análisis del cambio en el Sector Defensa; en la segunda se identifican los cambios evidenciados en las instituciones de Defensa y Seguridad entre 1998 y 2008, con el fin de determinar, en la tercera sección, la transformación sectorial sucedida entre 2009 y 2018, insumos que permitirán, en la cuarta sección, llegar a las conclusiones del estudio.

LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN LA TEORÍA

El marco teórico de la presente investigación se centra en el análisis del cambio en las políticas públicas a partir del modelo de los tres órdenes del cambio de Peter A. Hall y de la Teoría de la Ventana de Oportunidad de John W. Kingdon, así como el enfoque en el rol de los actores planteado por los dos autores.

Para explicar el cambio en las políticas públicas, se pueden identificar dos tipos de perspectivas: i) las perspectivas institucionalistas que explican la continuidad y solo buscan transformaciones marginales y lentas; y ii) las que propenden por cambios que son rápidos y a la vez radicales. En la primera perspectiva se encuentra el Modelo de los tres órdenes del cambio de Peter A. Hall. Al respecto, Hall establece que hay tres niveles de cambio: de primer, segundo y tercer orden. Así, señala que los cambios son lentos y marginales en el primer y segundo orden; sin embargo, cuando convergen los cambios del primer y segundo orden, es decir, cuando se genera un cambio de tercer orden, se genera un cambio radical de política pública o incluso de paradigma (Hall, 1993). En la segunda perspectiva se encuentra la Teoría de la Ventana de Oportunidad de John W. Kingdon (2013), quien señala que las políticas públicas no cambian a menos que se reúnan tres corrientes: la corriente de los problemas, la corriente de las soluciones y la corriente política. Es preciso señalar que los dos modelos teóricos coinciden en que los grandes cambios en política pública

sucedan cuando los tomadores de decisiones favorecen e incluso introducen el cambio, bien sea, un cambio marginal o un cambio radical (Cuervo, Jolly y Uribe, 2016, p. 116).

Peter A. Hall (1993), en su modelo de *los tres órdenes del cambio*, define el cambio en política pública como un proceso de aprendizaje que sucede a partir de la política en sí misma, es decir, el aprendizaje derivado del legado político y de las reacciones que se generan frente a las políticas vigentes o anteriores. En ese sentido, el aprendizaje es entendido como un intento deliberado por ajustar las metas y técnicas de la política pública, en respuesta a la experiencia pasada o a la nueva información disponible. Por tanto, la formulación de política pública es un proceso que generalmente involucra tres variables: i) objetivos que guían la política; ii) los instrumentos de política utilizados para alcanzar los objetivos; y iii) la configuración de estos instrumentos en una política pública.

A partir de esta definición, Hall plantea tres (3) tipos de cambio en política pública: i) cambios de primer orden, en el cual se producen cambios marginales en la configuración de los instrumentos de política pública; ii) cambios de segundo orden, en el cual se generan cambios mayores en el tipo de instrumento o en el contenido mismo de la política; y iii) cambios de tercer orden, en el cual la configuración de los instrumentos, los instrumentos en sí mismos y los objetivos de política pública cambian simultáneamente (Hall, 1993).

De esta manera, Hall plantea que el cambio en una política pública se genera desde la simple adaptación de instrumentos e inclusión de nuevas configuraciones de instrumentos hasta la transformación de objetivos de una política e inclusive la modificación de una política en sí misma. Este último cambio es el más radical y menos frecuente pues tiene el potencial de generar un cambio en el paradigma de la política pública vigente. Hall define como paradigma en política pública el marco de ideas y estándares que especifica, no solo los objetivos de política y los

instrumentos para obtener dichos objetivos, sino también la naturaleza de los problemas que pueden ser tratados en el marco de la señalada política pública, marco dentro del cual los actores involucrados en la formulación de la política se comunican entre sí (Hall, 1993).

Hall señala que los cambios de primer y segundo orden son considerados normales dentro del proceso de formulación de la política pública, en tanto permiten ajustar el proceso de política sin desafiar el paradigma existente. Por el contrario, los cambios de tercer orden reflejan un proceso diferente, marcado por cambios radicales en el discurso político y en los objetivos de la política pública, los cuales se asocian a un cambio de paradigma. Es preciso señalar que los cambios de primer y segundo orden no necesariamente conllevan a un cambio de tercer orden (Hall, 1993).

Ahora bien, los cambios de paradigma no se soportan exclusivamente en la evidencia científica o en el consejo de expertos, sino en un juicio de valor de tipo político. El resultado del análisis de conveniencia del cambio dependerá no solo de los argumentos de las partes sino de su posición de ventaja dentro del marco institucional, los recursos disponibles y los factores externos que afectan el poder de uno de los actores para imponer un paradigma sobre otro, es decir que, un cambio de paradigma está precedido por cambios de autoridad en las organizaciones (Hall, 1993).

Por su parte, John W. Kingdon (1984), en su *Teoría de la Ventana de Oportunidad*, analiza el proceso de puesta en agenda de un tema público y la definición de alternativas de solución frente a una problemática identificada. La agenda, como la concibe Kingdon, está compuesta por una lista de temas o problemas a los que se les presta especial atención (Kingdon, 2013). Al respecto, el autor explica no solo por qué la agenda se compone de cierta manera, sino cómo y por qué cambia en cierto momento. En tal sentido, expresa que hay dos categorías de factores que inciden

sobre la puesta en agenda y la especificación de alternativas: los participantes activos y los procesos mediante los cuales los temas y las alternativas se vuelven relevantes (Kingdon, 2013).

En lo que respecta a los participantes, Kingdon sostiene que los temas pueden llegar a la agenda pública desde un entorno no gubernamental, a través de la movilización de líderes sociales, o desde el gobierno, a través de círculos profesionales y elites políticas, en particular, como resultado de la gestión de los burócratas. En ese sentido, el modelo de Kingdon permite observar cuan importantes son los nombramientos políticos, en contraposición a los servidores públicos de carrera (Kingdon, 2013).

En cuanto a los procesos, Kingdon plantea tres tipos de procesos para la puesta en agenda: el de los problemas, el de las políticas públicas y el de la política. Esto quiere decir que una manera de influenciar la puesta en agenda es la manifestación de problemáticas que presionan la búsqueda de soluciones; una segunda manera es la acumulación gradual de conocimiento y perspectivas entre los especialistas de un área de política pública, quienes serán los generadores de propuestas; y, por último, la influencia de la política, mediante el cambio de administración, los resultados de unas elecciones o la opinión pública. Estos tres procesos, reconocimiento de un problema, generación de propuestas de política pública y eventos políticos pueden servir de impulso o de restricción para posicionar un tema en la agenda pública (Kingdon, 2013).

El autor plantea que estos tres procesos, también llamados corrientes de los problemas, de las políticas públicas y de la política, respectivamente, pueden unirse en momentos críticos en los que las soluciones se unen a los problemas y, estos dos juntos se unen a fuerzas políticas favorables al cambio. Este acoplamiento es más probable cuando las condiciones son más apropiadas para introducir el cambio, es decir, cuando se abre una ventana de oportunidad. Las ventanas de

oportunidad se abren cuando aparecen problemas apremiantes o por eventos que suceden en la corriente política. De esta manera, si bien las agendas gubernamentales se establecen en la corriente de los problemas o la corriente política, las posibilidades de que los elementos se eleven en una agenda de decisiones o una lista de elementos para la acción real son mayores si las tres corrientes se unen. Un cambio significativo, en otras palabras, es mucho más probable si los problemas, las propuestas políticas y la política se unen, lo cual sucede bajo la gestión de los emprendedores de política, quienes impulsan propuestas de soluciones frente a un problema en un entorno político determinado (Kingdon, 2013).

Aunque sería exagerado decir que la administración siempre domina la agenda pública del gobierno, Kingdon plantea que la administración sigue siendo muy prominente en el establecimiento de la agenda. En ese sentido, el presidente y la rama ejecutiva son considerados los principales responsables de la formulación de política pública e incluso, en muchas ocasiones, son los responsables de impulsar propuestas que, si bien ya estaban desarrolladas, no tomaron relevancia hasta cuando un nombramiento político de alto nivel le dio el interés requerido. Este comportamiento se debe a que el período de servicio de un nombramiento político es más corto que el mandato de un presidente, un miembro del Congreso o un funcionario de carrera, por lo cual su motivación radica en poner su sello o dejar su huella en la organización (Kingdon, 2013).

Si bien esta tendencia jerárquica es particularmente cierta para el posicionamiento en agenda de un tema, la formulación de alternativas de solución funciona en el sentido opuesto. De hecho, Kingdon sostiene que es bastante común que los nombramientos políticos soliciten a los burócratas de carrera que apoyen el proceso de formulación e implementación de alternativas. Sin embargo, en el corto plazo, los encargados de formular políticas en el gobierno tienden a escuchar más a los académicos cuando sus análisis y propuestas están directamente relacionados con problemas que

ya están ocupando la atención de los funcionarios. Es así como algunos investigadores y académicos construyen carreras entre la academia y el gobierno, tomando licencias de universidades o institutos de investigación para ocupar puestos en el gobierno. No obstante, es importante resaltar que, por más poderoso que sea un participante, la combinación de factores o de corrientes es lo que conduce a un cambio en política pública (Kingdon, 2013).

Pese a que muchos cambios en política pública se generan por cambios graduales, Kingdon plantea que el incrementalismo no refleja bien los cambios en la agenda pues, si esto fuera cierto, la aparición de un tema se evidenciaría en el curso de varios años. Por el contrario, el autor plantea que la aparición de temas en la agenda pública es el resultado de picos repentinos, es decir, de acontecimientos que llaman la atención, no de cambios graduales. No obstante, es posible que la propuesta de alternativas de solución tenga un comportamiento incremental, debido a que, en gran medida, provienen de personal especialista que espera el momento oportuno para poner en práctica su solución (Kingdon, 2013).

En principio, los participantes activos pueden estar involucrados en cualquiera de los tres procesos, es decir, las personas reconocen los problemas, generan propuestas de cambio en las políticas públicas y se involucran en actividades políticas como campañas electorales o grupos de presión. Sin embargo, es preciso señalar que, para Kingdon, las corrientes son independientes entre sí, es decir, que se desarrollan, de acuerdo a sus dinámicas y reglas, por lo que no dependen la una de la otra. Pero señala que, cuando las tres corrientes se unen, crean cambios mayores en política pública (Kingdon, 2013).

Al tratarse de corrientes separadas, el punto de inflexión que permite que se unan es un momento crítico también llamado ventana de oportunidad. Esto quiere decir que se reconoce un

problema, hay una solución disponible y el clima político es adecuado para el cambio. Al hablar de una ventana de oportunidad se quiere decir también que la ventana se abre por un tiempo y luego se cierra, por lo cual resulta importante que los emprendedores políticos aprovechen la oportunidad antes de que la atención se centre en otro tema (Kingdon, 2013).

En el modelo de Kingdon, los actores ocupan un lugar muy importante, en particular aquellos que llevan las propuestas, es decir, los emprendedores políticos, quienes invierten su tiempo, energía y recursos en promover una alternativa a cambio de un beneficio que ellos anticipan. Estos emprendedores deben poseer tres cualidades principales: ser reconocidos por su experticia, ser negociadores y ser perseverantes. Incluso, tienen un rol esencial en el acoplamiento de las diferentes corrientes, en el sentido en que prevé que los actores estén listos y desarrolla su experticia y sus propuestas, con el fin de aprovechar la ventana de oportunidad (Cuervo, Jolly y Uribe, 2016, p. 640).

CAMBIOS EN LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA Y SEGURIDAD EN COLOMBIA ENTRE 1998 Y 2008

La innovación militar ha sido entendida históricamente como la incorporación de cambios organizacionales, estructurales, logísticos, de personal y de adquisiciones. En tal sentido, la innovación se refiere a los cambios técnicos y operativos en doctrina y estrategia militar, así como a la modernización de equipos y tecnología, que le han permitido a las Fuerzas Armadas enfrentar las cambiantes amenazas a la seguridad (Casilimas, 2014, p.18).

Los argumentos pioneros sobre innovación militar, como los de Rosen (1994) y Krepivenich (1994), han mostrado que este es un proceso que, en gran medida, surge a partir de iniciativas propias del Estado, en función de amenazas externas. Incluso autores como Max Weber (1958) y

Charles Tilly (1975) han argumentado sobre cómo el desarrollo del aparato de seguridad está estrechamente ligado a la construcción y consolidación indispensable del Estado Nacional moderno. Esta concepción de desarrollo militar implica, por un lado, que el proceso de modernización y profesionalización militar surge como una dinámica estatal, consciente y coherente, destinada a proteger al territorio nacional de los adversarios externos; y, por otro lado, que la modernización se da con recursos propios, siguiendo unos lineamientos igualmente internos (Casilimas, 2014, p.19).

Desde su existencia, las Fuerzas Armadas de Colombia han tenido un rol fundamental en la defensa de la soberanía, la integridad del territorio y la preservación del orden constitucional, siendo una de las instituciones más antiguas consagradas en la Constitución de la República de Colombia de 1886 (Arce y Temes, 2003b, p.32). Al respecto, la señalada constitución establece, en los artículos 165 al 171, la existencia de la Fuerza Armada para defender la independencia nacional y las instituciones patrias. Posteriormente, en la Constitución Política de Colombia de 1991, la Fuerza Armada pasa a llamarse Fuerza Pública, compuesta por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, conjunto de instituciones encargadas de defender la independencia nacional y las instituciones públicas (Corte Constitucional, 2019).

En tal sentido, desde la concepción misma del Estado moderno colombiano, se estableció que, como parte de la consolidación de una sociedad viable y en paz, se requería la organización de la Fuerza Pública. Por ello, se entiende que, para avanzar hacia estos propósitos, no solo hay que modernizar la democracia, la cultura política y la economía, sino también la Fuerza Pública (Vargas, 2009, p. 175). Por tanto, la modernización de las Fuerzas Militares y de Policía, plasmada en la consolidación de unas fuerzas profesionales, eficaces, legítimas, respetuosas de la

Constitución y subordinadas al poder civil, se constituye en la columna vertebral del orden estatal (Vargas, 2009, p.177).

Ante los reveses y fracasos militares derivados del crecimiento de las FARC en la última década del siglo XX, el Gobierno Nacional tuvo que reconocer las limitaciones y falencias operacionales y tácticas de la Fuerza Pública para construir una estrategia militar que le permitiera al Estado Colombiano reaccionar rápida y contundentemente ante las amenazas (Arce y Temes, 2003b).

En tal sentido, el Gobierno de Andrés Pastrana estableció un Programa de Modernización de la Fuerza Pública, el cual fue fortalecido por los recursos de cooperación del Plan Colombia. Este Plan, creado en el 2000⁶, estableció el marco institucional de cooperación bilateral con Estados Unidos con el fin de: i) fortalecer las capacidades operacionales de la Fuerza Pública para combatir la cadena de producción del narcotráfico y los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML); ii) apalancar una estrategia de protección y asistencia social que permitiera fortalecer las condiciones económicas y sociales de los colombianos; y iii) contribuir a los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) que acompañaron las reformas judiciales (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

A través de este programa de asistencia y seguridad, Colombia recibió \$9.600 millones de dólares, posicionándose como el principal receptor de recursos de cooperación de los Estados Unidos en el hemisferio occidental (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

En el marco del Plan Colombia, el Sector Defensa y Seguridad fue el principal destinatario de los recursos asignados al país. En particular, el componente de apoyo militar y policial fue el receptor del 72% de los recursos, los cuales fueron focalizados a tres objetivos: i) reducir las

⁶ El Plan Colombia, creado en el año 2000, estuvo en ejecución por 15 años.

hectáreas de cultivos de coca, afectando negativamente las finanzas de los GAML, ii) neutralizar las concentraciones guerrilleras y la capacidad operacional de las FARC y del ELN a través de nuevas tecnologías de detección y ataque, y iii) fortalecer las capacidades operativas de la Fuerza Pública en materia de armamento y material de guerra, así como en el mejoramiento de los sistemas logísticos de aprovisionamiento, comunicación, planeación, inteligencia y equipamiento de las Fuerzas Militares (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Sumado a los recursos recibidos por el Plan Colombia, los impuestos especiales creados en 2002, 2006 y 2009⁷ (Schultze-Kraft, 2012), le permitieron a la Fuerza Pública no solo crecer en número, sino también enfocar los esfuerzos a la profesionalización del pie de fuerza, la adopción de conceptos operacionales nuevos como la doctrina conjunta, la sustitución del armamento y material de guerra, el fortalecimiento de los sistemas de comando, control y comunicaciones, investigación criminal, inteligencia y logística, así como la adquisición de tecnologías ofensivas que permitieron neutralizar concentraciones guerrilleras y mejorar los tiempos de respuesta ante acciones unilaterales de los GAML (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

En cuanto al crecimiento y profesionalización del pie de fuerza, la Fuerza Pública pasó de 313.000 efectivos en 2002 a 425.000 en 2008 (Echandía, 2008, p.5), siendo contundente el crecimiento de soldados profesionales, los cuales pasaron de 23.000 en 1998, a 60.000 en 2003 y 85.500 para el cierre de 2008 (Schultze-Kraft, 2012, p.409, 412). Este incremento de pie de fuerza fue particularmente importante debido a que estuvo acompañado de un decrecimiento en el pie de fuerza de los generadores de violencia. En ese sentido, durante estos años se desmovilizaron

⁷ Ley 863 de 2003, “por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”, Ley 111 de 2006, “por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, y Ley 1370 de 2009, “por la cual se adiciona parcialmente el estatuto tributario”.

57.275 excombatientes de diferentes GAML y grupos paramilitares y, en particular, las FARC disminuyeron en un 66% sus acciones armadas y un 76% los hombres reportados en sus filas, pasando de tener 25.000 a 6.000 (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

En lo que respecta a los nuevos conceptos operacionales, la adopción de la doctrina conjunta y su puesta en práctica se configuraría en el primer paso hacia la transformación debido a que permitieron configurar nuevos instrumentos dentro la estrategia militar y policial para alcanzar los objetivos en materia de seguridad y defensa (Flórez Henao, 2012). Con base en los criterios de Peter Hall, los cambios de doctrina se pueden clasificar como de primer orden, ya que permitieron dotar a la Fuerza Pública con la doctrina, el material y equipo, y el personal requerido para emplear la fuerza bajo un solo mando operacional. Esto quiere decir que, si bien se evidencian cambios en el nivel táctico y operacional, se tratan de cambios marginales a nivel estratégico, ya que no buscaron modificar de manera permanente la estructura organizacional y decisional del Sector Defensa.

Como resultado de la adopción de la doctrina conjunta al interior de las Fuerzas Militares, se avanzó hacia la definición de tres niveles de trabajo conjunto. El nivel más básico de coordinación, el de las operaciones conjuntas, permitió desarrollar operaciones por dos o más Fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) con un objetivo específico y limitado en el tiempo y el espacio. Con un nivel más grande de coordinación, se crearon las Unidades Conjuntas Transitorias, formadas para cumplir un objetivo puntual que, al realizarse, obligaba a la unidad a desaparecer y, por último, como nivel más alto de coordinación en la época se definieron las Unidades Conjuntas Jurisdiccionales (Flórez Henao, 2012).

A diferencia de las operaciones conjuntas, las cuales empezaron a ser cada vez más frecuentes en el nivel táctico-operacional, la aparición de Unidades Conjuntas Transitorias, como la Fuerza

de Tarea Omega en el año 2003, creada para detener el avance de las FARC en los departamentos del Meta, Guaviare y Caquetá, implicó un cambio lento y marginal hacia la transformación de la operación en las Fuerzas Militares, representando un cambio de primer orden, como se señaló anteriormente. Por su parte, las Unidades Conjuntas Jurisdiccionales, diseñadas con una jurisdicción determinada y bajo la responsabilidad de un solo comandante, constituyeron un cambio de segundo orden, al tratarse de unidades permanentes con misiones continuas en el territorio que operaron conjuntamente para lograr los objetivos propuestos. Un ejemplo de este tipo de conjuntés es el Comando Conjunto del Caribe, creado en 2003, con jurisdicción sobre 6 departamentos del norte de Colombia (Flórez Henao, 2012), el cual continúa existiendo en la actualidad. Es preciso señalar que, si bien estas instancias modificaron los instrumentos de las instituciones para operativizar la política de seguridad y defensa, es decir que modificaron las herramientas para cumplir los objetivos misionales, no generaron un cambio radical en la política -razón por la cual no se puede denominar un cambio de tercer orden en el Modelo de Peter Hall-.

En tal sentido, a pesar de que en estos años la Fuerza Pública adelantó cambios de alto impacto operacional, no fue posible evidenciar un cambio de tercer orden o una transformación radical en la política, debido en parte a que no se planteó la necesidad de incluir cambios en códigos de ética, transparencia e integridad, no se garantizó la protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y no se planteó la reforma al Sistema de Justicia Penal Militar (Schultze-Kraft, 2012, p.409, 412). Estas problemáticas, que escaparon al proceso de modernización, evidencian como la suma de los cambios de primer y segundo orden no generaron necesariamente un cambio de tercer orden o un cambio radical en la política.

TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE DEFENSA Y SEGURIDAD ENTRE 2009 Y 2018

Como parte de la estrategia del Estado Colombiano para obtener una mayor eficacia en el desempeño operacional frente a las nuevas formas de operar de las FARC, a partir del año 2008, la Fuerza Pública aumentó el uso de unidades más pequeñas y priorizó la inteligencia y la colaboración con la justicia. En particular, se crearon las Unidades Conjuntas Especiales que cumplieron misiones estratégicas permanentes en todo el territorio nacional, de acuerdo con los objetivos definidos por el alto mando militar y nacional (Flórez Henao, 2012).

Como resultado de esta nueva estrategia, tras dos décadas de expansión territorial en zonas de acumulación de recursos económicos y poderío militar, las organizaciones guerrilleras empezaron a retroceder en el territorio para asegurar su retaguardia, cambiando sus tácticas de combate, pasando de una confrontación directa a una guerra de guerrillas, con golpes sorpresivos y acciones inesperadas (Echandía, 2008, p.4). En particular, el Comando Conjunto de Operaciones Especiales (CCOES) fue fundamental para asegurar que las FARC perdieran más de la mitad del componente armado y del territorio, convirtiéndose en un enemigo difuso, elusivo y difícil de identificar (Echandía, 2011). Esto permitió que, desde 2009 hasta el 2016, se neutralizara el 90% del subsistema de mando y control del secretariado de las FARC (Revista Diálogo, 2019).

Además de la creación de estas unidades especiales permanentes, fundamentadas en la doctrina conjunta, en el mismo período de tiempo se crearon nuevas unidades dentro de la estructura de la organización. Por ejemplo, se crearon 33 brigadas móviles, 8 batallones de alta montaña, 52 escuadrones móviles y 51 batallones de entrenamiento e instrucción (Departamento Nacional de Planeación, 2015) que obedecieron a los cambios en las dinámicas del conflicto, abriendo espacios para la innovación en los mecanismos utilizados por la Fuerza Pública para la confrontación armada.

De igual manera, durante los años de ejecución de los recursos del Plan Colombia se logró el fortalecimiento y modernización de los equipos mayores. En tal sentido, la Fuerza Pública pasó de tener 35 helicópteros a más de 200, entre Hueys UH-1N y Black Hawks UH-60. Además, se recibieron 13 Aviones de Fumigación AT-802, 11 Aviones de Fumigación OV-10, 1 Avioneta de Fumigación T-65, 4 Aviones de Transporte Aéreo T-27, 2 Aviones de Transporte Aéreo Caravan, 7 Aviones No Tripulados, 95 botes de patrullaje fluvial y 8 lanchas rápidas (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Sin embargo, estos cambios, asociados a la conducción de operaciones militares, no fueron los únicos durante este periodo. En el marco de la agenda de cooperación bilateral con el Gobierno de los Estados Unidos, en 2009 se destinaron recursos para asesorar al Ministerio de Defensa de Colombia en reformas institucionales que tuvieron, como punto de partida, la necesidad de afianzar el control civil sobre la Fuerza Pública, en particular, el control sobre las labores realizadas contra el narcotráfico y el combate de los grupos insurgentes (Schultze-Kraft, 2012). Esta problemática, evidenciada al interior de la organización, se constituiría en el punto de partida para un cambio de tercer orden.

Con el propósito de proporcionar análisis adecuados para respaldar las solicitudes presupuestales al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la asesoría del gobierno de los Estados Unidos, a través de la Iniciativa de Reforma de Instituciones de Defensa (DIRI) generó un cambio en la manera de construir política pública en el Sector Defensa, lo cual, según el criterio de Peter Hall, sería un cambio de tercer orden.

Este cambio en la manera de construir política pública en el Sector Defensa inició con la construcción de una metodología para evaluar el impacto futuro de las decisiones presupuestales actuales mediante la estimación de los costos futuros de las capacidades a adquirir, lo que se

conoce al interior del Sector Defensa como la Metodología de Cálculo del Ciclo de Vida de los Equipos. Así mismo, durante este período se implementaron otras iniciativas de Eficiencia y Sostenibilidad del Gasto dentro de la planeación presupuestal y se incorporaron conceptos de la Metodología de Planeación por Capacidades con el fin de conducir, desde el Ministerio de Defensa, la planeación estratégica sectorial de mediano y largo plazo.

Fue sobre estas iniciativas que, en enero de 2010, se creó el Programa de Reforma de la Gestión de Recursos de Defensa (DRMR) como un instrumento de política adicional que contó con el apoyo del DIRI. Dicho grupo asesor, compuesto por investigadores y académicos civiles y exmilitares americanos, lideró, junto al equipo de trabajo civil del Viceministerio para la Estrategia y Planeación, las iniciativas para formalizar, al interior del Sector Defensa y Seguridad, el uso de estas herramientas metodológicas para todas las solicitudes presupuestales (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Con el apoyo del entonces Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón Bueno, el programa impulsó el fortalecimiento del Viceministerio para la Estrategia y Planeación, despacho que había estado bajo el liderazgo de Pinzón entre 2006 y 2009. De esta manera, mediante la expedición del Decreto 4890 de 2011, se modificó la estructura organizacional del Ministerio de Defensa Nacional, al crear las direcciones de Proyección de Capacidades, de Desarrollo del Capital Humano y de Logística, las cuales se constituyeron en insumos primordiales para la formulación de política pública en materia de planeación presupuestal, planeación estratégica, gestión del capital humano y gestión logística de la Fuerza Pública, cambios de tercer orden.

Un año después, en 2012, se creó el Grupo de Mejoramiento y Sostenibilidad Presupuestal al interior de la Dirección de Planeación y Presupuestación, dirección que hasta entonces había

estado enfocada exclusivamente a la programación anual de recursos. Sería a partir de la creación de este grupo que se desarrollarían iniciativas de estimación de costos para proyectar y demostrar, mediante argumentos técnicos de eficiencia logística y administrativa, el impacto de las decisiones presentes. En este sentido, se desarrolló una herramienta de estimación de costos utilizando el Sistema de Información de Costos Orientado a la Fuerza (FOCIS por sus siglas en inglés) para planear el presupuesto de inversión 2013-2016 y revisar los requisitos de financiamiento del CRE-I “Operaciones contra las FARC” durante la vigencia 2013, cambios asociados a instrumentos de política pública que son considerados de primer orden.

Además, durante este periodo, se lograron otros cambios de primer orden como la exigencia de la estimación de los costos futuros para sostener las adquisiciones derivadas de los Recursos Extraordinarios y de la nacionalización de los equipos recibidos a través del Plan Colombia, estimaciones que permitieron revisar la capacidad de sostenimiento de los equipos recibidos, teniendo en cuenta los niveles de financiamiento proyectados con presupuesto nacional para los próximos años.

De igual manera, se implementó la metodología de estimación del costo del ciclo de vida para los equipos mayores de la Fuerza Pública, la cual se utilizó para estimar los costos del mantenimiento preventivo y ordinario de los buques de la Armada Nacional, gestión que permitió obtener recursos adicionales en la vigencia 2014, a pesar de un escenario de reducción del Presupuesto. Así mismo, se expidió el Plan Maestro Logístico, bajo la coordinación de la Dirección de Logística, el cual a la fecha genera eficiencias a la Fuerza Pública mediante la lógica de

conjuntos y coordinación⁸, iniciativas que se configuran en cambios de primer y segundo orden respectivamente.

Complementando los esfuerzos anteriores, en 2014, se generaron otros cambios de primer orden con la expedición de la Directiva Ministerial No. 2 que estableció el costeo de ciclo de vida para las adquisiciones a través del Programa de Asistencia y Seguridad de los Estados Unidos, metodología que sería exigida para las proyecciones de inversión del Plan Plurianual de Inversiones 2015-2018. También se expidió la Directiva Ministerial No. 3 con el propósito de garantizar datos consistentes, veraces y actualizados para mejorar la planeación, programación y presupuestación en el Sector Defensa.

A partir de la metodología de Planeación por Capacidades, se construyó el documento “Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030”⁹. Este esfuerzo, considerado un cambio de segundo orden, involucró la participación del Comando General, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, sirviendo como referencia para la construcción, por primera vez, de los planes de transformación al 2030 de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional¹⁰, y se incorporó la metodología de Planeación por Capacidades¹¹ en la Guía de Planeación Estratégica Sectorial 2011-

⁸ El concepto de conjuntos o “jointness” se utiliza para describir la cooperación entre las Fuerzas Militares, bajo el liderazgo del Comando General, en todas las etapas de los procesos militares. La conjuntos tiene su origen en el plano operacional, pero, con los años, han migrado hacia la investigación y las adquisiciones para generar eficiencias, economías de escala y, en consecuencia, mejores y mayores índices de transparencia. Por su parte, la coordinación es el término utilizado para describir la cooperación entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, las cuales, en conjunto, se constituyen en las instituciones garantes de la seguridad nacional.

⁹ El documento de “Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030” buscó cumplir con tres objetivos: (i) Definir el futuro de la Fuerza Pública para responder a nuevas amenazas sobre la base de los logros alcanzados; (ii) armonizar las necesidades actuales y futuras con los recursos presupuestales disponibles; y (iii) establecer un sistema de planeación conjunta y coordinada más eficiente

¹⁰ En el año 2015, el Comando General de las Fuerzas Militares emitió el Plan Estratégico Militar al 2030, el cual estuvo inspirado en el Documento de Transformación y Futuro 2030 del Ministerio de Defensa Nacional.

¹¹ La Planeación basada en Capacidades es una metodología utilizada en los Estados Unidos para organizar la planeación de mediano y largo plazo del presupuesto del Departamento de Defensa a partir del desarrollo de capacidades para las Fuerzas Militares. También es utilizada en otros Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

2014, logrando así articular las áreas misionales con los objetivos estratégicos definidos por el Gobierno Nacional.

Por otra parte, y como resultado del apoyo de la Alta Dirección del Ministerio, entre 2015 y 2018, se expidieron lineamientos y directivas como el Modelo de Optimización de Compras Públicas, la Metodología de Abastecimiento Estratégico y la Metodología de Mejoramiento de Procesos, herramientas que buscaron reducción de tiempos, optimización de recursos y mejoramiento de la calidad en la toma de decisiones (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p.10), cambios considerados de primer orden. Así mismo, en lo que respecta a la implementación de la metodología de planeación por capacidades, se logró definir y aprobar las Áreas Misionales del Sector Defensa¹² como un lenguaje común para entender las responsabilidades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y las unidades del Ministerio de Defensa Nacional, así como las entidades adscritas y vinculadas al Sector, alrededor de las cuales se han construido metas e indicadores para medir la gestión sectorial en el marco del Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018.

Es pertinente señalar que las Áreas Misionales han sido el punto de partida para desarrollar una visión común sobre las amenazas y desafíos del Sector Defensa y Seguridad, así como para formular conceptos operacionales más allá de la visión individual de cada Fuerza. Además, han permitido priorizar recursos para las operaciones de Desminado Humanitario y para la construcción del Sistema Integrado de Defensa Nacional (CONPES 3935 de 2018) pues, al contar con un lenguaje común, la alta dirección civil, militar y policial puede mantener discusiones

¹² Las Áreas Misionales del Sector Defensa se definen como las grandes agrupaciones de actividades que abarcan las responsabilidades del Sector Defensa y sirven como marco de referencia común para que el Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública puedan definir las funciones estratégicas del Sector y su planeación estratégica.

basadas en amenazas comunes, conceptos operacionales y capacidades requeridas (Ministerio de Defensa Nacional, 2018). Lo anterior se puede catalogar como un cambio de segundo orden, un paso fundamental para la producción de cambios de tercer orden.

En ese sentido, estas reformas a las instituciones del Sector Defensa y Seguridad, el Comando General, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional han modificado sus estructuras organizacionales para adaptarse a los cambios operacionales y responder a los requerimientos asociados a la transformación, constituyendo así cambios de tercer orden, según Hall. Lo anterior, evidenciado en la modificación de la estructura del Comando General (el cual creó la Subjefatura de Estado Mayor de Planificación Estratégica (SEMPE) mediante la Resolución 3877 de 2018) y del Ejército Nacional (el cual creó el Comando de Transformación del Ejército del Futuro, mediante la Resolución 3402 de 2016) para liderar los esfuerzos de transformación y crear instancias de interlocución con el Ministerio de Defensa en esta materia.

Por su parte, a nivel ministerial se expidió la Resolución 7144 de 2018, por medio de la cual se crea el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública, como un esfuerzo por articular los esfuerzos de años anteriores y garantizar un marco coherente para tomar decisiones de acuerdo con el direccionamiento estratégico de largo plazo, las restricciones presupuestales existentes, la doctrina y los conceptos operacionales.

Cabe señalar que este Modelo 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, con el fin de estandarizar la comprensión del entorno estratégico, priorizar retos y capacidades, desarrollar programas y proyectos, y gestionar su ejecución para el desarrollo de una Estructura de Fuerza flexible, adaptable y sostenible (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 17).

De esta manera se evidencia cómo la introducción de nuevas metodologías han conducido a la reforma de la estructura organizacional, no solo del Ministerio de Defensa Nacional, mediante el Decreto 4890 de 2011 y las resoluciones subsiguientes que crean grupos de trabajo en su interior, sino también al interior del Comando General, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, instituciones que han transformado su estructura organizacional para adaptarse a los nuevos procesos de toma de decisiones, no solo en el nivel táctico y operacional, sino también en el nivel estratégico, en particular, en la formulación de políticas, planes y proyectos que deben contar con las metodologías exigidas por el Ministerio de Defensa Nacional. Todos estos cambios pueden ser considerados, a la luz del Modelo de los tres órdenes del cambio de Peter Hall, como cambios de tercer orden.

FACTORES QUE INCIDIERON EN LA TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD ENTRE 1998 Y 2018

Con el propósito de responder adecuadamente a la confrontación armada, en el periodo 1998 – 2008, la Fuerza Pública adelantó cambios de alto impacto operacional que se evidenciaron en el incremento del pie de fuerza y en el mejor equipamiento para garantizar condiciones de seguridad para el país. De esta manera, como resultado de la dinámica del conflicto, durante este periodo se observaron cambios de primer orden, en la adopción de la doctrina conjunta, y de segundo orden, en la creación de nuevas unidades en todo el territorio nacional, que revirtieron los avances alcanzados en años anteriores por los grupos armados ilegales.

Así las cosas, pese a que la Fuerza Pública obtuvo mayor control territorial, durante estos años no se observó un cambio radical, lo que Peter Hall denominaría un cambio de tercer orden, en tanto los esfuerzos se enfocaron a responder operacionalmente a las amenazas y retos en materia

de seguridad, y no a generar cambios radicales que condujeran a reformas institucionales o sectoriales.

A partir de 2009, bajo el liderazgo del Ministerio de Defensa Nacional, se formularon y configuraron instrumentos de política pública que sí condujeron a cambios radicales. La suma de cambios de primer y segundo orden, con el direccionamiento e impulso político de ese momento, motivaron cambios de tercer orden, es decir, cambios simultáneos en la configuración de los instrumentos, en los instrumentos en sí mismos y en los objetivos de la política pública de defensa y seguridad; estos se plasmaron en reformas a la estructura organizacional y al proceso de toma de decisiones en lo que se denomina al interior del Sector Defensa como la Iniciativa de Transformación.

Es posible afirmar que la transformación del Sector Defensa y Seguridad llegó a la agenda pública como resultado de dos factores que, de acuerdo a Kingdon, inciden sobre la puesta en agenda y la definición de alternativas de solución frente a la problemática identificada; estos son los participantes activos y los procesos mediante los cuales las alternativas de solución se vuelven relevantes.

En primer lugar, Kingdon señala que los participantes activos son fundamentales en el proceso de puesta en agenda. En ese sentido, es de resaltar el rol que desempeñó Juan Carlos Pinzón, no solo durante su periodo como Ministro de Defensa (2011 - 2015), sino también durante su periodo como Viceministro para la Estrategia y Planeación (2006 y 2009), al ser el responsable de abrir el diálogo sobre transformación al interior del Sector, así como de implementar nuevas metodologías para reformar los procesos de planeación y gestión de la defensa y la seguridad. Estas iniciativas no hubieran tenido acogida sin su persistencia y su capacidad de negociación.

En particular, fue durante su administración que se negoció las condiciones de la asesoría del Gobierno de los Estados Unidos (Ministerio de Defensa Nacional, 2019). Además, durante este periodo, se realizaron seminarios nacionales e internacionales¹³ con el fin de posicionar la transformación como una necesidad de la Fuerza Pública de cara a un posible fin del conflicto armado. Bajo su respaldo, el Viceministerio para la Estrategia y Planeación implementó, con el apoyo del Grupo DIRI, las metodologías y herramientas dirigidas a la eficiencia, sostenibilidad del gasto y planeación por capacidades, pilares del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública.

Como resultado, Juan Carlos Pinzón se posicionó como un funcionario público reconocido en el país y en el exterior, por su capacidad técnica y política¹⁴, configurándose en lo que Kingdon denomina un emprendedor político, al ser el actor que favoreció la convergencia de los tres procesos o corrientes del cambio.

En segundo lugar, durante este periodo se generó lo que Kingdon denomina los tres procesos de puesta en agenda, es decir, el proceso de los problemas, el de las políticas públicas y el de la política. En cuanto al proceso de los problemas, es posible señalar como, a partir de 2009, el Ministerio de Defensa identificó la necesidad de buscar alternativas de financiación y de generar eficiencias en el gasto tras el anuncio de nacionalización de los equipos recibidos en virtud del Plan Colombia.

¹³ En 2014 y 2015, se realizaron 2 Mesas de Expertos Nacionales y 3 Mesas de Expertos Nacionales e Internacionales (3) en los que participaron exfuncionarios y académicos de Colombia, Estados Unidos y OTAN. Adicionalmente, en 2016 se realizaron 2 Talleres de Planeación Estratégica Sectorial, 1 Conversatorio sobre Transformación y Futuro, donde se presentó la experiencia internacional de transformación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y se participó en la Cátedra Colombia, conferencia que realiza el Ministro de Defensa Nacional a los futuros generales de la República.

¹⁴ De acuerdo al artículo “Cuatro años de Pinzón” de la Revista Semana, publicado el 13 de junio de 2015.

Lo anterior estuvo acompañado de la acumulación gradual de conocimiento por parte de los expertos en eficiencia y sostenibilidad del gasto; en particular, fue de relevancia la asesoría del Grupo Asesor de Estados Unidos, el cual lideró la generación de propuestas o alternativas de solución (Ministerio de Defensa Nacional, 2019), lo que denomina Kingdon como el proceso de formulación de políticas públicas. Fue precisamente esta asesoría la que condujo a la adopción de diversas metodologías para calcular el ciclo de vida de los equipos, generar eficiencias en compras públicas y en abastecimiento estratégico y adoptar el análisis de brechas de capacidad como herramientas técnicas para entender las necesidades de sostenimiento o fortalecimiento de la Fuerza Pública.

Por último, fue evidente la influencia de la política sobre la puesta en agenda de la transformación, en tanto que, mediante el cambio de administración, la transformación se convirtió en una prioridad de la planeación estratégica al incluirse en los documentos de política pública del Sector Defensa y Seguridad como el documento de Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030, el Plan Estratégico Sectorial 2011-2014 y el Plan Estratégico Sectorial 2016-2018. Estos tres procesos, reconocimiento de un problema, generación de propuestas de política pública y acontecimientos políticos, sirvieron de impulso para posicionar la transformación en la agenda pública.

Es preciso señalar que la convergencia de estos procesos, también denominados corrientes del cambio, es el resultado de una ventana de oportunidad que, en este caso, se abrió como resultado de la disminución de la intensidad del conflicto, reflejado en el aumento del control territorial por parte de la Fuerza Pública y el repliegue de los grupos armados ilegales, así como la disminución de hombres pertenecientes a estos grupos, en contraste con el crecimiento del pie de fuerza de las Fuerzas Militares, los anuncios de un posible proceso de paz con las FARC -que se formalizó en

septiembre de 2012-, y la posibilidad del Ministerio de Defensa, como cabeza del Sector Defensa y Seguridad, de revisar su estructura y proceso de toma de decisiones. Sin duda, el conjunto de estos eventos, que por sí mismos pueden tratarse de picos repentinos, generó las condiciones apropiadas para introducir el cambio bajo la gestión del emprendedor de política, quien impulsó la política de transformación en la agenda pública para fortalecer el gobierno civil sobre el ámbito militar y policial, generando así cambios radicales en la gobernabilidad del Sector Defensa y Seguridad. Es preciso señalar que estos picos repentinos, como los denomina Kingdon, por sí mismos no generaron la apertura de la ventana de oportunidad, sino que fue el resultado de la confluencia de distintos eventos que, sumados a la gestión del emprendedor de política, lograron la articulación de una propuesta de solución que fue el resultado de un proceso incremental desde 2009.

Cabe mencionar que el proceso de transformación no se detuvo con la salida del Ministro Pinzón de la administración. Por el contrario, bajo una perspectiva incrementalista, es posible señalar que, desde 2015, se ha dado continuidad a las iniciativas de transformación gracias al impulso del personal civil técnico al interior de la organización y al apoyo permanente del grupo asesor de los Estados Unidos, resultado del impulso de la burocracia por presentar soluciones a los temas ya posicionados en la agenda pública, tal como señala Kingdon. De hecho, siguiendo la lógica de este autor, la burocracia y la relación academia-gobierno ha permitido mejorar los procesos de planeación para responder a las limitaciones presupuestales de la Nación y comprender mejor los impactos futuros generados por las decisiones políticas actuales, a pesar de dos cambios de Ministro y numerosos cambios en el alto mando militar y policial.

CONCLUSIONES

Si bien es posible hablar de la transformación del Sector Defensa y Seguridad en Colombia, es necesario tomar en consideración que este ha sido, en principio, un proceso incremental que inició en el ámbito táctico-operacional, como se evidencia en la segunda sección de este artículo. En tal sentido, es posible observar que los cambios generados en el Sector Defensa, en el período 1998-2008, pueden ser clasificados como cambios de primer y segundo orden de acuerdo al modelo de Peter A. Hall. Así las cosas, como se señaló anteriormente, la acumulación de cambios de primer y segundo orden no indicó necesariamente la aparición de un cambio de tercer orden o un cambio radical al interior del Sector.

Sin embargo, durante el período 2009-2018, se evidencia que los cambios en el ámbito táctico-operacional lograron trascender al ámbito organizacional y estratégico, consolidándose en un cambio de tercer orden, debido al liderazgo del entonces Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón, obedeciendo a la lógica de actores y a la convergencia de las tres corrientes del cambio, planteadas por Kingdon en la Teoría de la Ventana de Oportunidad.

Bajo esta perspectiva teórica, el Sector Defensa y Seguridad evidenció la confluencia de tres procesos o corrientes del cambio. En tal sentido, los problemas se hicieron visibles en la necesidad de control político sobre el ámbito operacional que, a su vez, condujo a la identificación de una solución planteada en la adopción de metodologías y herramientas para mejorar el planeamiento estratégico y presupuestal sectorial. La corriente de los problemas y la corriente de las soluciones convergieron cuando el Ministro Pinzón, con el apoyo del Gobierno Nacional, obtuvo el apoyo de los Estados Unidos para incorporar instrumentos de política pública que redundaron en los cambios organizacionales requeridos para transformar el proceso de toma de decisiones en el Sector Defensa.

En este punto, es preciso resaltar el rol de empresario político que tuvo el Ministro Pinzón para impulsar los cambios necesarios al interior del Sector Defensa, con el aval del Gobierno Nacional y las autoridades sectoriales, en particular, los Comandantes de Fuerza. Lo anterior permite reafirmar que la rama ejecutiva del poder público, como lo plantea la Teoría de Kingdon, es la principal instancia de promoción de propuestas de solución para los problemas públicos identificados. Además, se advierte que, si bien estas soluciones provienen de los Estados Unidos, derivaron posteriormente en modelos y metodologías ajustadas al entorno colombiano que se han implementado al interior de la Fuerza Pública, siendo el punto de partida para las reformas sectoriales.

Por último, es preciso señalar que tras la salida de la administración de Juan Carlos Pinzón se profundizó el uso de las metodologías desarrolladas en años anteriores, evidenciando un cambio gradual en la política pública mediante la reforma de los procesos para la gestión de los recursos de defensa y la planeación estratégica, iniciativas que son el fundamento metodológico para formular una nueva política pública para la transformación sectorial, establecida en el Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública.

Pese a haber logrado cambios de tercer orden, de acuerdo al modelo de Peter Hall, no es posible afirmar que en el Sector Defensa y Seguridad se ha generado un cambio en el paradigma establecido para la toma de decisiones, en tanto la introducción de nuevas herramientas no garantiza que el proceso de toma de decisiones evada otras consideraciones políticas. En consecuencia, nuevos acontecimientos políticos como la persistencia del conflicto armado a pesar de la implementación del acuerdo de paz y la necesidad de combatir las economías ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal, se constituyen en eventos que podría ocasionar nuevos picos de cambio que redunden en cambios institucionales. Por lo tanto, el análisis de conveniencia para

mantener el paradigma actual o generar nuevos cambios a futuro dependerá de la gestión que realice el emprendedor político, bien sea desde su posición de ventaja dentro del marco institucional, los recursos disponibles o los factores externos que afectan el poder de los actores para imponerse sobre otros (Hall, 1993).

Así las cosas, la transformación del sector defensa evidenciada en el periodo 1998-2018 es el resultado de la confluencia de dos factores que incidieron sobre la puesta en agenda de la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales y la especificación de alternativas para mejorar la gobernabilidad y el proceso de toma de decisiones. Estos factores fueron sin duda los participantes activos, en el cual los emprendedores políticos jugaron un rol fundamental para posicionar propuestas de solución, y los procesos mediante los cuales los temas y las alternativas se volvieron relevantes en la agenda pública, es decir, la identificación de la falta de control civil como una problemática a solucionar, la necesidad de generar cambios institucionales como solución y el impulso político que hizo viable el respaldo del Gobierno Nacional. Estas tres corrientes, los problemas, las políticas públicas y la política, se unieron en un momento crítico de cambios en el contexto estratégico del país, en el que cambiaron las amenazas a la seguridad de la Nación, que hicieron posible unir fuerzas políticas favorables al cambio, lo que constituye así una ventana de oportunidad.

REFERENCIAS

- Arce y Temes, A. (2003). Colombia. Las relaciones entre la sociedad civil y militar: hacia un entendimiento necesario. Cuadernos de estrategia, ISSN 1697-6924, N°. 123 (Ejemplar dedicado a: Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica), pp. 21-56.
- Arce y Temes, A. (2003). El pensamiento militar colombiano de la politización de los ejércitos a la lucha contra el narcotráfico. Las fuerzas militares en las intervenciones de Naciones Unidas. Pensamiento y pensadores iberoamericanos del siglo XX y su influencia en la Comunidad Iberoamericana, ISBN 84-9781-035-X, pp. 51-98.

- Arjona M. y Kalyvas S. (2012). Recruitment into Armed Groups in Colombia: A Survey of Demobilized Fighters. *Understanding Collective Political Violence*, ISBN: 978-1-349-33060-7, pp. 143-171.
- Arteaga M. y Fojón L. (2007). *El Planeamiento de la Política de Defensa y Seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Bell Lemus, G. (2001). ¿Qué es la Ley de Defensa y Seguridad Nacional? Bogotá: *Derecho Colombiano*, año 39, vol.84, No. 477 (septiembre).
- Caicedo, J. (2009). Las Fuerzas Militares del Post-Conflicto: Perspectivas y Desafíos para Colombia. *Air & Space Power Journal*. Recuperado de <http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-s/2009/1tri09/caicedo.htm>
- Cárdenas Sepúlveda, S.L. y Petro González, I.R (2014). Rol de las Fuerzas Armadas y de Policía en el marco del posconflicto colombiano. Bogotá: *Verba Iuris* 32. Julio-Diciembre. pp. 149 – 162.
- Carrión, F. y Dammert, M. (2009). Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad. En *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*. FLACSO sede Ecuador y Alcaldía Metropolitana de Quito. ISBN: 978-9978-67-196-2, pp. 9 – 38.
- Casilimas, J.E. (2014). *Proceso de Modernización de las Fuerzas Militares y su impacto en el conflicto en Colombia (1998-2010)*. Bogotá: Universidad Javeriana (Tesis de Maestría).
- Comando General de las Fuerzas Militares (2016). *Plan Estratégico Militar 2030*. Bogotá.
- Comando General de las Fuerzas Militares (2018). *Organigrama aprobado mediante la Disposición 0013 del 23 de abril de 2018, adoptado mediante Resolución 3877 de 2018*. Bogotá. Disponible en: <https://www.cgfm.mil.co/es/conocenos/organigrama>
- Corte Constitucional (2019). *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Cuervo J.I, Jolly, J.F y Soto Uribe D. (2016). *Diccionario de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Davis, P. K. (2012). *Lessons from RAND's Work on Planning Under Uncertainty for National Security*. Washington: Rand Corporation, pp. 1-55.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Bogotá. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)*. Bogotá. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/estrategia_version_espanol.pdf

- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Colombia: Balance de los 15 años. Bogotá. Disponible en: https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf
- Echandía Castilla, C. (2008). El fin de la invulnerabilidad de las FARC. El estado actual del conflicto armado en Colombia. Bogotá: Revista Nueva Sociedad, (217), 4-13.
- Echandía Castilla, C. (2011). Cambio y Continuidad: El conflicto armado durante el Gobierno Santos. Revista Zero (Bogotá), No. 27 (julio-diciembre). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, pp. 46-53.
- Ejército Nacional (2016). Disposición 0004 del 24 de febrero de 2016, “Por la cual se reestructura el Ejército Nacional, se aprueban sus Tablas de Organización y Equipo (TOE) y se dictan otras disposiciones”, adoptada mediante la Resolución 3402 de 2016. Bogotá. Disponible en: https://www.ejercito.mil.co/recursos_user//2017/REESTRUCTURACION.pdf
- Embajada de los Estados Unidos (2011). Informe sobre Plan Colombia. Bogotá. Disponible en: http://spanish.bogota.usembassy.gov/pr_048_15042011.html
- El Tiempo (2012). Gobierno se prepara para segunda fase del proceso, que será en Noruega. Bogotá. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12194472>
- Flórez Henao, J.A. (2012). La Doctrina Conjunta en Colombia: Análisis de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI).
- Fundación Ideas para la Paz. (2015). La Fuerza Pública que requiere el posconflicto (Working Paper No. 13), Bogotá. Pp. 1-28.
- Fundación Ideas para la Paz. (2018). La Transformación del Ejército Nacional: Una mirada comparada con los Ejércitos más modernos del mundo. Bogotá.
- García Pinzón, V. (2014). Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el Caso Colombiano. Buenos Aires: Conferencia FLACSO-ISA: “Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante”, pp. 1-20.
- González, F. y Posada, C. E. (2001). Criminalidad, Violencia y Gasto Público en Defensa, Justicia y Seguridad en Colombia. Bogotá: Revista de Economía Institucional, vol. 3, no. 4 (enero-junio). Universidad Externado de Colombia, pp. 78-102.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.
- Herrera y Cuevas (2018). Aplicabilidad del Modelo de Análisis de Corrientes Múltiples: estudio de caso frente a la política pública de infraestructura vial en Colombia en el caso de la ventana de oportunidad de las Asociaciones Público-Privadas (APP). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Isaza, C. (2015). Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario 2015. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Kingdon J.W. (2013). *Agendas, alternatives, and public policies*. Second Edition. Update Edition, with an Epilogue on Health Care. Pearson.
- Manrique, V. (2013). *Después de La Habana: Un post-conflicto relativo y armado*. Conversatorio: “El rol de la policía en el posconflicto”. Bogotá: Observatorio de Drogas Ilícitas y Armas -ODA-. Recuperado de <http://www.urosario.edu.co/cpg-ri/observatorio-ODA/Documentos/Conversatorio-policia-postconflicto-23-05-13.pdf>
- Martínez Pardo, D.A. (2015). *Las Fuerzas Militares en el Posconflicto Sector Social*. Bogotá: Universidad Nueva Granada (Tesis de Especialización).
- Miklaucic M y Pinzón J. C. (2017). *Partnership: The Colombia–US Experience*. En *Effective, Legitimate, Secure: Insights for Defense Institution Building*. pp. 273-286.
- Ministerio de Defensa Nacional (2015). *Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/proyeccion/documentos/trasnformacion_futuro_FP.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional (2016). *Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad: Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018*. Bogotá. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Politiclas/Guia_Planeamiento_Estrategico_2016-2018.pdf
- Ministerio de Defensa. (2016). *Plan Colombia: una alianza exitosa*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional (2018). *Resolución 7144 de 2018*. Bogotá. Disponible en la página web del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública. Recuperado de: <http://capacitas.mindefensa.gov.co/>
- Ministerio de Defensa Nacional (2019). *Capacitas: De la Estrategia al Presupuesto*. Bogotá. Disponible en la página web del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública. Recuperado de: <http://capacitas.mindefensa.gov.co/>
- Ministerio de Defensa Nacional (2019). *Informe de Gestión sobre la Implementación del Modelo de Planeación y Desarrollo de Capacidades de la Fuerza Pública*. Bogotá.
- Molina, D. (2014). “Procesos de paz: el rol de las Fuerzas Militares ante un escenario de posconflicto”. Bogotá: Universidad Nueva Granada. (Tesis Especialización).
- Posada P, C.E. y González F. (2000). *El Gasto en Defensa, Justicia y Seguridad*. Revista de Economía Institucional, No. 2. Primer Semestre. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 53-75.
- Red Jurista (2019). *Constitución Política de la República de Colombia 1886*. Bogotá. Recuperado de https://www.redjurista.com/Documents/constitucion_politica_de_1886.aspx#/
- Rettberg, A. (2002). *Preparar el futuro: conflicto y postconflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Fundación Ideas para la Paz, pp. 1-38.
- Revista Diálogo (2019). *Fuerzas especiales de Colombia: Éxito operacional a través del trabajo conjunto*. Bogotá. Recuperado de <https://dialogo-americas.com/es/articles/colombian-special-forces-operational-success-through-joint-work/>

- Roa Rubiano, D. (2008). Desarrollo: ¿al servicio de la política de defensa? *Revista Zero* (Bogotá), No. 21 (julio-diciembre). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.
- Sanín, F. G. (2004). Criminal Rebels? A Discussion of Civil War and Criminality from the Colombian Experience. *Politics & Society*, 32(2), 257–285.
- Schultze-Kraft, M. (2012). La cuestión militar en Colombia: la fuerza pública y los retos de la construcción de la paz. En Angelika Rettberg (ed.), *Construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 405-433.
- Secretaría Senado (2001). Ley 684 del 13 de agosto de 2001, “Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones”. Bogotá: Diario Oficial No 44.522. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0684_2001.html
- Urrutia Iriarte, N. (2004). El Gasto en Defensa y Seguridad: Caracterización del caso colombiano. *Archivos de Economía* (Bogotá), No. 249 (marzo). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos.
- Vargas Velásquez, A. (2003). El posconflicto armado en Colombia: la posibilidad de consolidar la democracia. En M. Carenas (Cord.), *La construcción del posconflicto en Colombia. Enfoques desde la pluralidad* (pp. 119 – 135). Bogotá: Fondo Editorial CEREC – FRESCOL, pp. 119-135. Disponible en: <http://reflexionesacademicas.uao.edu.co/wp-content/uploads/2015/09/posconflicto-alejo-vargas.pdf>
- Vargas Velásquez, A. (2009). Conflicto armado, su superación y modernización en la sociedad colombiana. Bogotá: *Pensamiento Jurídico*, No. 26 (septiembre-diciembre), pp. 161-180.
- Vargas Velásquez, A. y García Pinzón, V. (2008). Seguridad ciudadana y gasto público: Reflexiones sobre el caso colombiano. España: *América Latina Hoy*, vol. 50 (diciembre), Universidad de Salamanca, pp. 37-51.
- Zevoooluni Rodríguez, J. M. (2015). Roles de la Fuerza Pública: De lo teórico a lo práctico. *Revista Ciudad Paz-Ando*, 8 (1), Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada, pp. 104-122. <http://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/cpaz/article/viewFile/8519/10593>