

Capítulo 4

Perspectivas económicas de la política pública de seguridad y defensa en Colombia*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045.04>

Luis Renato Amórtegui Rodríguez

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo analiza la política pública de seguridad y defensa en Colombia desde una perspectiva económica, en aras de identificar los elementos relevantes en las decisiones gubernamentales de política para la prestación del bien público de seguridad y defensa. Para este propósito, el desarrollo temático se realiza a partir de cuatro apartados complementarios entre sí, mediante los cuales se abordan conceptos de economía, economía de defensa y políticas públicas, para contrastarlos con los planes nacionales de desarrollo económico y social a partir de 1990. En este contexto, confluyen elementos característicos de esta política pública, como: la defensa es un bien público responsabilidad del Estado; la política de defensa se aborda desde una tipología sectorial, y los planes de desarrollo, al convertirse en leyes, surten un proceso político para su aprobación y son confluencia de políticas públicas sectoriales.

Palabras clave: Colombia; economía; plan nacional de desarrollo; política pública; seguridad y defensa.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación "Políticas Públicas de Seguridad en América Latina durante el siglo XXI", del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias) y registrado con el código COL0123247. Los puntos de vista y los resultados de este capítulo pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Luis Renato Amórtegui Rodríguez

Doctorando en Ciencias Políticas y Administración y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, España; magíster en Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia; en Administración de Negocios (MBA), Universidad de los Andes, Colombia, y en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Universidad de los Andes, Colombia, y economista, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4093-2913>

Citación APA: Amórtegui Rodríguez, L. R. (2022). Perspectivas económicas de la política pública de seguridad y defensa en Colombia. En A. Cerón R. (Ed.), *Políticas públicas de seguridad en América Latina durante el siglo XXI* (pp. 79-110). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602045.04>

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XXI

ISBN impreso: 978-628-7602-03-8

ISBN digital: 978-628-7602-04-5

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602045>

Colección Estrategia, Geopolítica y Cultura

Sello Editorial ESDEG

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Bogotá D.C., Colombia

2022



Introducción

El bien público de la seguridad y defensa es la responsabilidad estatal de garantizar mediante el monopolio de la fuerza y la violencia legítima, la seguridad y la supervivencia de los individuos, las instituciones y del mismo Estado. En este sentido, Adam Smith argumentaba que la primera obligación del gobernante es proteger a la sociedad de las invasiones. Para tal propósito, incurre en erogaciones que se materializan en la función fiscal de la asignación para la eficiente provisión de este bien público, por medio de los instrumentos de la política pública, según las amenazas estratégicas, el entorno internacional, las alianzas militares y las amenazas latentes.

Este capítulo analiza la política pública de seguridad y defensa (PPSD) en Colombia a partir de los planes nacionales de desarrollo económico y social (PND) de los Gobiernos desde 1990, por lo cual, debe preguntarse, ¿son los planes nacionales de desarrollo un instrumento de política en el que confluyen las políticas públicas sectoriales para el despliegue integral de la acción gubernamental? En este sentido, podría afirmarse, inicialmente, que a pesar de que estos planes tengan un carácter legal por su proceso de estructuración, se requiere de un abordaje continuo del bien público de la seguridad y defensa por parte de los diferentes planes, al igual que de otros instrumentos de política que los complementan para conformar la política pública.

Mediante cuatro apartados se busca lograr este propósito. En los tres iniciales, se realiza el desarrollo teórico: el primero, indaga sobre la interpretación de Adam Smith y John Maynard Keynes en relación con la prestación del bien público de la defensa desde las ciencias económicas, con el fin de identificar cómo se despliega la función de la asignación; en el segundo, se parte de un análisis

sobre el bien público de la defensa nacional con el fin de plantear los aspectos fundamentales de la economía de defensa, y en el tercero, se analiza la definición de políticas públicas, su proceso de estructuración y su relación con las leyes, con los planes de desarrollo y los intereses nacionales, para cerrar con la tipología que contempla la política de defensa.

Una vez se sientan las bases teóricas, se procede a examinar dentro de los PND los aspectos relevantes sobre el bien público de la seguridad y defensa, lo que implica analizar el despliegue de las estrategias definidas para el sector Defensa y el impacto sobre el crecimiento económico y el bienestar de los colombianos.

El bien público de la defensa en la teoría económica

En este apartado se busca realizar una aproximación de la defensa desde la economía capitalista contemporánea, de tal manera que se hace una lectura de Smith en relación con la responsabilidad del Estado frente a este bien público, para, posteriormente, abordar la intervención en la economía promulgada por Keynes y la toma de decisiones en tiempos de guerra para la asignación de los recursos. Cerrando con la definición de Musgrave y Musgrave sobre las funciones fiscales.

La defensa como responsabilidad del Estado en tiempos contemporáneos

El economista escocés Adam Smith publicó en el año de 1776, *La riqueza de las naciones*, que le acredita el título de “padre del capitalismo, el abogado de las fuerzas de mercado, el enemigo de la regulación gubernamental y el creyente de algo llamado la mano invisible que produce resultados económicos óptimos” (BBC Mundo, 2009). En el Libro V al definir el rango de la acción del Estado, contempló dentro de las expensas del soberano o de la república los gastos de defensa, del ramo de justicia, en obras y establecimientos públicos, y para sostener la dignidad del soberano, caracterizando la defensa como:

La primera obligación del soberano, que es la de proteger a la sociedad de la invasión y violencia de otras sociedades independientes, no puede desempeñarse por otro medio que el de la fuerza militar. Pero los gastos, tanto para preparar esta fuerza militar en tiempos de paz, como para emplearle en tiempos de guerra. (Smith, 1985, III, p. 5)

Butler (2011), por su parte, señala que entre las razones de Smith para que la defensa fuera financiada por el Estado estaban la mayor duración de las campañas militares y la complejidad del equipamiento militar, que requerían de una fuerza especializada y disciplinada, sin desconocer que la producción de la nación debía continuar. Smith se refería al arte de la guerra:

[...] como el más noble de todos, se hace también el más complicado de los ejercicios con los adelantos y progresos de la sociedad. El estado de las artes mecánicas, y de otras con que guarda necesaria conexión, determina el grado de perfeccionamiento a que es capaz de llegar en cierto determinado tiempo y circunstancia. Para hacer que llegue a tal grado, es indispensable que sea la única ocupación de cierta clase de ciudadanos, y para dicho arte es tan necesaria la división del trabajo como para todos lo demás [...] Pero para lograr que el oficio del soldado constituya ejercicio u ocupación distinta y separada de otra, tiene que dirigirlo toda la prudencia y conocimiento del Estado. (Smith, 1985, III, p.11)

En relación con la seguridad, como las naciones industriosas y ricas eran más propensas a las agresiones e invasiones de las naciones vecinas, debían tomar las precauciones y las medidas para su defensa. En este sentido, el Estado tenía la opción de mantener un número de ciudadanos dedicado al oficio de la defensa mediante un ejército conformado por soldados, o de constreñir a cualquier ciudadano, sin tener en cuenta su oficio y la respectiva pérdida en la capacidad productiva de la nación, a través de una milicia de carácter temporal con predominancia de individuos de otros oficios sobre los soldados.

Smith también analizaba los efectos de los adelantos tecnológicos sobre el arte de la guerra en el caso de las armas de fuego, las cuales hicieron que la destreza y la pericia de cada soldado en el manejo de su arma, así como la fuerza y la agilidad de su cuerpo dejaran de ser tan trascendentes y decisorias en las batallas, puesto que las armas de fuego requerían de un ejercicio estándar para su manejo. En cambio, "el arreglo, el orden y la subordinación al comandante son cualidades que en los ejércitos modernos tienen mayor importancia para decidir la suerte de la batalla" (Smith, 1985, III, p.14).

Respecto de las expensas, estas se encarecieron por el mayor costo de las armas de fuego y las municiones, y por el gasto para su entrenamiento en tiempos de paz y su empleo en campaña, teniendo en cuenta que la pólvora utilizada es una pérdida irreparable; con el desarrollo de la artillería, los costos de mover y manejar las piezas y de fortificar las ciudades hicieron más costosa la defensa

de la sociedad. En este contexto, las naciones con mayor capacidad económica tenían una superioridad para sostener los grandes gastos de las guerras modernas. Por último, Smith concluye que “la invención de las armas de fuego (...) es (...) favorable a la seguridad, a la civilización, y aun para el mantenimiento de la paz” (Smith, 1985, III, p. 23).

La economía de guerra desde la perspectiva de John Maynard Keynes

Keynes (1987), en su ensayo *El final del laissez-faire* publicado en 1926, recordaba que los economistas dieron la base científica sobre la armonía entre lo privado y lo público; además, como el *laissez faire* y la iniciativa privada habían soportado el progreso material del mundo entre 1750 y 1850, la acción y la regulación del Estado debía limitarse en lo posible, ya que la riqueza, el comercio y la maquinaria eran el reflejo de la libre competencia.

Por otra parte, decía que la tarea de los economistas era identificar los asuntos de la agenda y la tarea de los políticos, ingeniar las formas de gobierno para su cumplimiento dentro de una democracia, y según Burke, el desafío de la legislación era definir las responsabilidades del Estado y lo que debía dejarse al esfuerzo individual sin tanta interferencia.

Igualmente, Keynes en 1940 escribió *Cómo pagar la guerra*, libro en que plantea “la discusión sobre la mejor manera de conciliar las demandas de la guerra y las exigencias del consumo privado” (Keynes, 1940, p. 93), cuando una comunidad libre debe enfrentar las necesidades de una economía de guerra, siendo uno de los aspectos importantes, la oportunidad de generar justicia social en estas coyunturas de sacrificio general mediante asignaciones a todos los hogares, restricción a la capacidad de gasto, generación de ahorros por parte de los trabajadores, bajos precios de los artículos de primera necesidad e impuestos al capital, como también, el control de la inflación.

Además, como el deterioro económico estaba latente en tiempos de guerra por la escasez en la oferta interna de productos, que conllevaba restricciones en el consumo, ineficiencia en la asignación de recursos para satisfacer las necesidades, desvío de bienes de exportación al consumo interno, incremento en las importaciones con efectos en la balanza comercial y utilización de producción nacional que estaba destinada a los fines bélicos, era necesario alinear los esfuerzos de la nación para ganar la guerra; de tal manera, que se le debía decir al país qué hacía falta, porque la victoria podía depender de cómo se organizara

la economía y cómo se diseñaba un plan que involucrara la incertidumbre con respecto a su duración.

En este orden de ideas, el consumo privado dependía del nivel de vida, la utilización de las reservas internacionales, la intensidad del esfuerzo bélico y el aprovisionamiento de las fuerzas armadas para el conflicto. De todas maneras, aun cuando en tiempos de paz la producción se podía incrementar asignando más recursos, en guerra, estos excedentes productivos no estaban disponibles para el consumo privado, a pesar del incremento de sus ingresos, acumulándose ahorros de las familias para el futuro.

La teoría keynesiana y el gasto del gobierno

Según Janah (2014), Keynes, al evidenciar que la teoría económica no podía explicar las causas de la Gran Depresión de los años 1930 ni definir una adecuada política pública para reactivar la producción, cambió la idea de la obtención automática del pleno empleo con estabilidad de los precios a través de la libertad de las fuerzas del mercado, planteando que para contrarrestar los problemas prolongados de demanda con periodos de alto desempleo, se podía aumentar la demanda agregada en sus diferentes componentes: consumo, inversión, compras del Gobierno y exportaciones netas (exportaciones menos importaciones), aumentando la producción de bienes y servicios.

En este sentido, la intervención del Estado mediante paquetes de estímulo fiscal, además de ser efectiva en la caída de la actividad o del ciclo económico por fallas del mercado, serviría también para moderar los auges, y como la demanda también estaba influenciada por decisiones privadas, puntualizó que “la economía capitalista moderna es (...) un sistema mixto en el que las fuerzas públicas y privadas interactúan de forma total. De hecho, el sistema económico no es público ni privado, sino que supone una combinación de los dos sectores” (Musgrave & Musgrave, 1992, p. 4), lo cual soportó en el porcentaje de las compras del Gobierno estadounidense y de los países europeos dentro del Producto Nacional Bruto.

Las funciones fiscales del Estado y los bienes sociales o públicos

Musgrave y Musgrave (1992) se refieren a la Hacienda Pública como el estudio de la economía del sector público en relación con el impacto de la política pública sobre la actividad económica utilizando la política presupuestaria o fiscal de ingresos y gastos, la cual se consolida en las tres funciones fiscales del Estado:

asignación (eficiente provisión de los bienes sociales o públicos en términos de su combinación y del uso alternativo de los bienes privados), *distribución* (procura de la justicia y equidad de la renta y la riqueza entre los miembros de la sociedad) y *estabilización* (promoción del empleo, estabilidad de los precios y crecimiento económico considerando los efectos del comercio internacional y de la balanza de pagos). Musgrave (2008), por su parte, soporta la vigencia de este modelo de las tres ramas porque focaliza las preocupaciones de las finanzas públicas.

Respecto de los bienes sociales o públicos, Musgrave y Musgrave (1992) argumentan que estos no pueden ser proveídos por el mercado, debido a que los beneficios traspasan a los ciudadanos: su consumo no es exclusivo y su disponibilidad es para toda la sociedad, aunque en algunos casos estos puedan ser producidos por empresas privadas. La cuestión se centra en determinar la clase y cantidad, al igual que los valores por cobrar a los ciudadanos según su beneficio, siendo el proceso político a través del voto, el mecanismo para revelar las preferencias de los ciudadanos con el fin de acercarlos a las decisiones públicas, y como el resultado electoral no complacerá a todos, se espera que se aproximen a una solución eficiente.

La economía de defensa

Este apartado inicia con el análisis que Musgrave y Musgrave hacen sobre el bien público de la defensa en el contexto de la función fiscal de la asignación en los países occidentales, para posteriormente describir aspectos de la teoría económica relacionados con la asignación de recursos hacia la defensa a partir de la definición de esta ciencia; luego, se presentan los fundamentos de la economía de defensa y su relación con las funciones fiscales, concluyendo con una aproximación de los temas relevantes de esta rama.

El bien público de la defensa nacional

Musgrave y Musgrave (1992) se refieren a la defensa como un bien público o social clásico bajo responsabilidad del Gobierno nacional por impactar a todos los ciudadanos, quienes no están en capacidad de asumir su propia seguridad, ni de ser excluidos del suministro público, además de la complejidad de su prestación por los avances tecnológicos. Adicionalmente, la planificación de los costos y

beneficios se hace compleja en un escenario de conflictos militares internacionales, los cuales pueden evitarse, fortaleciendo el poder disuasorio y que, desde una visión ofensiva, se debían considerar las posibles respuestas de los adversarios. En este sentido, el crecimiento del poder destructivo aumentó el costo de los grandes conflictos con capacidad hasta la destrucción total, al igual que impidió el desarrollo de conflictos menores de carácter convencional durante la Guerra Fría.

Al tomarse como referencia a los EE. UU. para el análisis de este bien público, el gasto se distribuyó entre las categorías de personal, operación y mantenimiento, aprovisionamiento e investigación y desarrollo; igualmente, se contempló a los servicios de ejército de la tierra, marina, fuerzas aéreas y marines como sus destinatarios, identificándose que el incremento del presupuesto federal y de la participación del gasto de defensa en los años 1980 se debió al reforzamiento y modernización de la capacidad militar, especialmente del aprovisionamiento, y de la investigación y desarrollo realizada por las empresas privadas.

Este incremento en investigación y desarrollo fomentó el progreso técnico y el crecimiento de la productividad en el sector Defensa, además que la absorción de talento científico pudo reducir el avance tecnológico de los demás sectores industriales, que se esperaba contrarrestar con el incremento en la disponibilidad de personal científico. Además, los programas de defensa impactaron la estructura de la industria, al generar cinco millones de puestos de trabajo en los Estados del Oeste y Sur de los EE. UU. con sus efectos sobre la base industrial, regional y el modelo de políticas de defensa.

Los análisis costo-beneficio y costo-eficiencia se convirtieron en herramientas de planificación en la década de 1960 y 1970, al momento de evaluar el diseño de los sistemas de armas particulares de los servicios para atender eficientemente las tareas asignadas bajo su responsabilidad.

En relación con la distribución del gasto entre los servicios armados y sus sistemas de armas, esta dependía del alcance y localización de las potenciales amenazas, por lo cual, la planificación debía contemplar combinaciones que involucraran conflictos locales y la participación en una confrontación continental mayor, de tal manera, que tuviera un equilibrio entre la provisión de guerra convencional y atómica, en un espectro con armas atómicas de uso táctico para apoyar las fuerzas terrestres hasta misiles balísticos intercontinentales, sin dejar de lado, la responsabilidad de los EE. UU. frente a la protección interna de su territorio y de sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La decisión de producir cañones o mantequilla

De acuerdo con Samuelson y Nordhaus (2010):

la economía es el estudio de la forma como los países hacen un uso eficiente de sus recursos escasos para atender las necesidades ilimitadas de la sociedad, mediante la combinación de productos y servicios en cantidad y calidad según la tecnología y sus factores de producción: tierra o recursos naturales, mano de obra y capital o bienes durables; siendo la acumulación de estos últimos la base del desarrollo económico. (Samuelson & Nordhaus, 2010)

Dentro de este contexto, los países toman la decisión respecto de la producción y el consumo de bienes y servicios públicos o sociales y privados, lo cual es relevante en tiempos de guerra porque al asignar recursos al gasto militar, los Gobiernos disminuyen su disponibilidad para el consumo y la inversión del sector privado. En economía, esta relación se visualiza en la curva de la frontera de posibilidades de producción (FPP) que el profesor Paul A. Samuelson, en su tradicional libro de Economía, presentaba como combinaciones por producir entre cañones y mantequilla y que ahora denominan *pistolas y mantequilla*.

Como la frontera está en función de los recursos, nivel de desarrollo económico y tecnológico, estado de bienestar de su población, niveles de ahorro e inversión, etc., se pueden realizar sacrificios en el consumo en favor de la inversión, con lo cual se tendrá en el futuro una mayor disponibilidad de bienes de consumo y de capital que implica crecimiento y expansión de la curva. Sin desestimar que con la curva hay un amplio rango de combinaciones en cantidades sustitutivas entre cañones y mantequilla, o de bienes o grupo de bienes, que requieren de un análisis del costo de oportunidad, es decir, la valoración de la alternativa a la cual se renunció, y cuando las economías no están en pleno empleo, hay un uso ineficiente de recursos por efecto de los ciclos económicos: recesiones; momento en el cual, el Estado debe intervenir con la política presupuestaria.

Los fundamentos de la economía de defensa

Sandler y Hartley (1995) argumentan que la economía de defensa es un campo que aplica teorías, razonamientos, métodos y herramientas en el estudio de cuestiones de este sector, diferenciándose de otros campos de la ciencia económica en tres aspectos: los agentes (contratistas, servicios armados), la estructura organizacional (adquisiciones) y los temas: distribución de los gastos en las alianzas,

efecto de los diseños en los contratos de adquisición, el impacto de los gastos de defensa sobre el crecimiento, las consecuencias económicas de los tratados sobre control de armas y la evaluación *trade-off* (beneficios) entre alternativas, tanto en interior del sector defensa como respecto del sector privado.

Similar a otros campos de la economía, en este se abordan problemas relacionados con las funciones fiscales del Estado, como son la eficiente *asignación* de recursos para la provisión de la defensa nacional y de las alianzas; los efectos de la *distribución* del gasto con los aliados, y en la *estabilización*, el impacto del gasto en el crecimiento y el desarrollo económico, de la investigación y desarrollo en la defensa y la producción privada, y de la sostenibilidad de los presupuestos en la prestación de este servicio, sin dejar de lado que los análisis del gasto de la defensa pueden visualizarse desde lo microeconómico (respecto de las empresas del sector), como lo macroeconómico (en relación con el impacto sobre los grandes agregados, crecimiento, deuda, empleo, inflación, balanza comercial, etc.).

La economía política de defensa

Matthews (2019) afirma que en el corazón del concepto de *economía política de defensa*, está la noción de propiedad y control del Gobierno sobre la defensa del Estado en la protección a los ciudadanos de las sociedades libres contra la violencia y las invasiones externas (seguridad nacional), refiriéndose a Adam Smith; y es importante garantizar los adecuados recursos a través de impuestos y deuda, aludiendo a David Ricardo. Igualmente, por ser la defensa un bien público producido para la comunidad y consumido por los ciudadanos, no tiene en cuenta si ha pagado o no impuestos para tal propósito y por su esencia no es exclusivo ni limitado su consumo; en este sentido, el país define la dimensión del gasto, teniendo en cuenta su historia, las amenazas estratégicas, las obligaciones de seguridad internacional, los acuerdos con los aliados y las amenazas que enfrenta.

Este autor soporta la importancia de asegurar la soberanía industrial de la defensa mediante la autosuficiencia en el suministro de armas, municiones y embarcaciones, más por razones estratégicas que político-económicas; adicionalmente, como desde los años 1930 se ha utilizado la defensa como un instrumento de gestión macroeconómica dentro del intervencionismo keynesiano. Así mismo, como el principal objetivo político-estratégico se relaciona con la seguridad nacional y la autarquía industrial, el desafío para los Estados es la

incorporación permanente de innovaciones tecnológicas y la definición de planes de compra a empresas nacionales, como extranjeras.

Concluyendo este aspecto, Matthews (2019) precisa que la economía política de defensa analiza el proceso mismo de la política para garantizar la seguridad nacional, proporcionando información sobre la gestión presupuestal, al igual que las nuevas perspectivas sobre las finanzas de la defensa, la gestión eficiente de los recursos, el análisis *trade-off* de alternativas (gasto militar o crecimiento económico) y la autarquía o soberanía industrial respecto de la globalización, entre otros; acerca de este último, aun cuando pueden obtenerse menores costos y mayor acceso a los materiales mediante su adquisición en el exterior, se afecta la seguridad en el suministro, el fortalecimiento de la industria nacional de la defensa y la soberanía.

Una aproximación a las políticas públicas

Este apartado aborda los conceptos clave sobre políticas públicas en términos de definición y ciclo del proceso para direccionar la revisión teórica hacia la interpretación de los planes de desarrollo, por lo cual se presenta el papel de las leyes y de la planeación. Adicionalmente, a partir de las clasificaciones de las políticas, identificar el enfoque de la seguridad y defensa desde una visión sectorial y de algunos elementos para tener en cuenta en una PPSD.

La definición de políticas públicas

El abordaje de este concepto se realiza inicialmente a partir de Roth (2019), quien asocia política pública con *policy*, derivado del término *policey*, similar a *polizei*, *police* y *policiá*. Así mismo, como a partir de las definiciones presentadas por este autor, define que “hay cuatro elementos centrales para identificar la existencia de una política: implicación del Gobierno o de una autoridad pública; percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones, definiciones de objetivos y proceso” (Roth, 2019, p. 37), definiendo además una política pública como:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2019, p. 38)

Torres-Melo y Santander (2013), por su parte, a partir de una visión más instrumental, argumentan que:

Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el Gobierno y la ciudadanía. El papel que juega la política pública al interior de una sociedad implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; son apuestas sociopolíticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad. Así, la política pública juega un rol fundamental en la construcción de la realidad social. Su naturaleza pública la hace portadora de definiciones que son el resultado de las tensiones políticas que se dan en los escenarios públicos de discusión o al interior de las oficinas gubernamentales. (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 15)

En este sentido, se puede abordar la política pública desde una perspectiva económica y de la gestión pública, apreciándose cómo la sociedad busca satisfacer las necesidades ilimitadas con unos recursos escasos, mediante procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones para una eficiente asignación, sin obviar la responsabilidad de los diferentes niveles de Gobierno en la producción de bienes y servicios públicos según su naturaleza y la limitación espacial de sus beneficios, como lo presentan Musgrave y Musgrave (1992) con el federalismo fiscal: centralización (nacional) o descentralización (regional y local).

El ciclo de la política pública

Roth (2019) toma el marco clásico para analizar el proceso de la política pública, por ser el más utilizado, concibiéndolo como un conjunto ordenado e integrado de cinco etapas o fases en un ciclo reiterativo, a saber: "la definición del problema público y la puesta en la agenda, la formulación de las soluciones, la toma de decisión (o legitimación), la implementación (o implantación) y, la evaluación de las políticas" (Roth, 2019, p.85), las cuales a su vez buscan atender las demandas

por acción pública, proponer respuestas, definir políticas efectivas de acción, impactar a la sociedad y evaluar la acción de la política pública o proponer reajustes a la misma, respectivamente.

Sin embargo, se aclara que el proceso puede iniciar en cualquier etapa, pudiéndose invertir el orden de estas u omitir alguna de ellas; en este último caso, se puede presentar un *découpage* o “recorte de la política” de una o varias etapas, tanto conceptual como temporalmente. Además, en una visión lineal del proceso, es complejo identificar los límites entre las fases y el mismo proceso reiterativo de los ciclos, sin desestimar que una política pública soportada en una ley simplifica la dinámica cíclica y continua del proceso.

Por otra parte, se retoma una de las críticas recogidas por el autor al modelo, relacionada con el supuesto de que las políticas públicas, al buscar resolver problemas, otorgan importancia a la toma de decisión, pero en realidad, quienes los resuelven son los mismos actores sociales a través de la implementación de sus estrategias, debiendo la política, entonces, generar espacios para ayudar a redefinir los problemas y su solución a través de esquemas participativos. Con esto, se puede superar la práctica de limitar los espacios de confrontación a los hacedores del proceso, debido a que este ejercicio lleva a la sociedad a una dimensión política, recordando que las políticas públicas son parte de un espectro más amplio de regulación y legitimización del Estado.

Las leyes y las políticas públicas

De acuerdo con el Instituto de Estudios del Ministerio Público,

existen dos quejas reiterativas frente a la acción del Estado: la ausencia de políticas públicas y la ineficacia de las leyes existentes. Sin embargo, cuando es menester tomar una decisión, es común emitir toda suerte de leyes, decretos y actos administrativos, como si de ello dependiera el buen funcionamiento del Estado y por ende la superación de la situación que se intenta enfrentar. (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 11)

En este contexto, dichos autores argumentan que algunos instrumentos de política, como las leyes, son tan relevantes en la consolidación del núcleo de la política pública, que tienden a confundirse con esta, pese a su relevancia institucional y a cumplir con la función de formalizar decisiones de política, sellar acuerdos de un asunto de política y de garantizar y guiar el curso de ella. De todas maneras, *hay restricciones de política* cuando la acción se limita a unas leyes que, además de delimitar las decisiones de los agentes al obligar su cumplimiento, facilitan la

cooperación y la coordinación de los actores, haciendo costosa su modificación y dificultando cambiar los acuerdos e intereses involucrados en el proceso de aprobación de estas normas.

Por otra parte, como las leyes no son suficientes para implementar la política pública como se mencionó anteriormente, se requiere de instrumentos apropiados de política que las complementen o de unos diferentes asociados con el esquema de gobernanza definido para desarrollar las acciones, al igual que con los actores (intereses y conductas políticas), las estrategias, los canales de interacción y la normatividad, entre otros. Estos mismos autores presentan una clasificación de los instrumentos de política de la siguiente manera: impositivos (impuestos y contribuciones), regulatorios (leyes, acuerdos, decretos), propiedades públicas (infraestructura pública y estructura burocrática), presupuesto (presupuesto y capacidad de deuda) y de disuasión social (lenguaje y simbolismos).

La planeación y las políticas públicas

De acuerdo con la Secretaría Distrital de Planeación:

La política pública se inscribe como un proceso de planeación que define una visión de largo plazo que sobrepasa los periodos de administración de los Gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes. Es un instrumento de planeación orientado a la acción para lograr objetivos prioritarios, fruto de un proceso de concertación intersectorial y co-creación, en el que participa la administración distrital, la ciudadanía, la sociedad civil, los gremios, la academia, etc. (Secretaría Distrital de Planeación, 2017, p. 5)

En este orden de ideas, puntualiza que el fortalecimiento del ciclo mejora las capacidades institucionales en la formulación, articulación y gestión de las diferentes políticas públicas como instrumento para la planeación de largo plazo, buscando la sostenibilidad de los acuerdos que las originaron y que trasciendan los planes de desarrollo de los diferentes Gobiernos con el fin contribuir a la construcción de futuro, considerando que las políticas incorporan unas estrategias para alcanzar sus objetivos, requieren de recursos para su implementación y se relacionan con otras políticas públicas y otros instrumentos de planeación.

Betancourt y Ramírez (2008), hace referencia a los planes de desarrollo o documentos de política como textos y decisiones gubernamentales en los cuales se explicitan los objetivos de las políticas públicas, las cuales también se hacen visibles o implementan a través de actos, declaraciones, discursos y decisiones, al igual que de planes, programas y proyectos; estos dos últimos pueden

considerarse como políticas públicas, en la medida que contemplen los elementos definidos. Roth (2019), por su parte, argumenta que la política obedece a lineamientos de carácter estratégico (eje), los programas son tácticas y los proyectos son acciones concretas con objetivos, cronogramas, actores y recursos. Así mismo, cuando hay una política mayor o general, las políticas se convierten en programas (específicas o sectoriales) que pueden ser evaluados por tener objetivos operacionales, actividades y recursos y estar conformados por proyectos.

Finalmente, Torres-Melo y Santander (2013) plantean que las políticas públicas llevan a ordenar la acción del Estado en cuatro niveles según su complejidad: *estratégico*, en el cual se identifican los escenarios y se define la ruta de acción que orientará el proceso; *planeación*, corresponde a las decisiones sobre los componentes de la ruta de acción (cronograma, espacio, instrumentos e hitos) y sobre el marco de la gobernanza en la fase de implementación; *programación*, en esta se organizan las actividades y se definen los recursos (actores, responsabilidades), y *acciones de política*, se contemplan los proyectos y las acciones o instrumentos.

La política de defensa y los intereses nacionales

Vargas (1999) presenta cuatro tipologías de las políticas públicas, de las cuales se toma la propuesta por Donald Watson, que contempla la defensa nacional, cuyas categorías se pueden condicionar e interrelacionar mutuamente:

1. Política de defensa nacional, se relaciona con el orden público interno y la seguridad externa;
2. Política exterior, comprendida aquí como todas las medidas en el campo internacional y asociadas con las relaciones entre Estados o entre estos y organismos internacionales;
3. Política económica, con la acepción clásica ya señalada y
4. Política social. (Vargas, 1999, p. 67)

Esta tipología es luego clasificada en atención al área sustantiva que atenderá la política (sectoriales), según Velásquez (2009), quien amplía el alcance de las dos últimas:

1. Políticas económicas: como las que buscan el crecimiento económico, el fomento a la empresa, a la distribución de bienes y servicios dentro de la economía, fomento al turismo. También estarían las políticas fiscales, monetarias y cambiarias.
2. Política social: aquella que persigue el mejoramiento de la calidad de vida de una comunidad específica a través de la materialización de los derechos sociales, económicos y culturales, la protección de las poblaciones

en condiciones de vulnerabilidad, y la reducción de pobreza mediante la redistribución, la inclusión social y la generación de oportunidades. La política social ataca las fallas del mercado y de la democracia con el propósito de lograr el bienestar y la igualdad. (Velásquez, 2009, pp. 186-187)

Montero et al. (2014) denominan esta tipología, como el *enfoque sectorial*. En este contexto argumentan que, en las teorías contractualistas, los ciudadanos renuncian a sus libertades para que el Estado ejerza el monopolio de la violencia a fin de garantizar la seguridad y supervivencia de los individuos e instituciones, sin olvidar el impacto y las tensiones sobre el ejercicio del Gobierno y la administración del poder. También, que dentro de los elementos para estructurar una política de seguridad y defensa están la percepción de seguridad como motor de las decisiones, la construcción de la política a través de un diálogo multisectorial y con los sectores sociales, la sobreposición del control civil sobre el militar y la garantía del monopolio estatal de la fuerza y la violencia legítima.

Finalmente, al relacionarse la política de defensa nacional con el orden público interno y la seguridad externa, necesariamente llevan a los intereses nacionales, en la medida que se ponga en riesgo la supervivencia del Estado, de tal manera que la acción estatal, para contrarrestar las causas, puede desplegarse a través de políticas públicas sectoriales, complementarias entre sí, sin dejar de lado los riesgos sobre los intereses económicos de un país derivado de estas amenazas, lo cual puede evidenciarse a partir de la siguiente definición:

El interés nacional, puede definirse entonces de forma genérica como la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural. El interés nacional esencial sería garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado y la defensa de su población. Inmediatamente después cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico. Todo ello, por sí mismo y para servir a la satisfacción del nivel esencial. (Herrero de Castro, 2010, p. 19)

En este orden de ideas, una PPSD, además de velar por el interés nacional esencial de la supervivencia del Estado y la defensa de su población, debe atender los intereses económicos relacionados con el fomento del poder, la riqueza y el crecimiento, los cuales contribuyen al bienestar de la población y a alcanzar los intereses nacionales, en la medida que provee los medios de la ecuación estratégica y los planes de desarrollo a través de la confluencia de políticas públicas, el modo.

La seguridad y defensa en los planes nacionales de desarrollo

Con el fin de analizar la seguridad y defensa desde los planes nacionales de desarrollo, se hace una interpretación de los algunos aspectos planteados en la aproximación teórica, teniéndose presente que la Constitución Política y el ordenamiento legal soportan la acción gubernamental y las variables de la *ecuación estratégica* orientan el análisis de las decisiones. Estos planes hacen una apreciación de la evolución de las amenazas y de su impacto sobre la economía y la sociedad, lo cual se comienza a explicitar a partir de la *Revolución Pacífica* y se intensifica en la medida que este bien público se vuelve relevante como factor crítico del crecimiento económico.

Los planes de desarrollo y la ecuación estratégica

Una aproximación del bien público de la seguridad y defensa desde los planes nacionales de desarrollo requiere examinar lo contemplado en la Constitución:

Habrán un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. (Constitución Política de Colombia, art. 339)

Habrán un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo. (Constitución Política de Colombia [CPC], art. 340)

A partir de estas directrices, el Departamento Nacional de Planeación (2021), define el PND como “el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del DNP”. Adicionalmente, para

esta revisión y teniendo como referencia la economía de defensa, las variables de la ecuación estratégica propuesta por Sánchez (2012), permiten materializar los aspectos contemplados en los planes de desarrollo, al igual que en el diseño de las estrategias y de las PPSD (tabla 1):

Tabla 1. Variables de la ecuación estratégica

ESTRATEGIA = FINES + MEDIOS + MODOS + RIESGOS + ESTRATEGIA DEL ADVERSARIO + ENTORNO	
Fines	Objetivos o intereses que se buscan alcanzar.
Medios	Capacidades y recursos disponibles.
Modos	Forma como se utilizan los medios para alcanzar los fines.
Riesgos	Análisis del costo-beneficio de la estrategia definida.
Estrategia del adversario	Capacidades y potenciales (fines y medios).
Entorno	Contexto político, económico, social, tecnológico, ambiental y militar.

Fuente: elaboración propia con base en Sánchez (2012)

Finalmente, es importante tener presente el concepto de *estrategia* desde lo militar por ser el contexto en el cual se desarrolla este análisis y que puede ser definida como

aquella ciencia de la guerra que identifica los objetivos, esboza los planes, sincroniza la secuencia de las campañas y determina la marcha de las operaciones militares [...] El estrategia [...] parte de unas reglas básicas o principios universales, y a partir de ellos y con base en sus experiencia, imaginación e intuición buscará diseñar, o encontrar, el camino que lo lleve a alcanzar la victoria. (Uribe et al., 2015, p. 29)

El bien público esencial de la seguridad y defensa

En el PND (1990-1994) *La revolución pacífica*, se resaltaba la importancia de focalizar el gasto público en áreas que generaran mayores efectos sobre el crecimiento y la equidad: fortalecimiento de la justicia y la *seguridad*, construcción de infraestructura de transporte, extensión de los servicios públicos esenciales, aumento de la cobertura de educación y salud y construcción y mejora de la

vivienda; en el caso de la inversión pública, debía asignarse en los sectores sociales más rentables en función a sus externalidades. Adicionalmente, los proyectos debían focalizarse en los bienes públicos que atienden las necesidades esenciales de la población:

Tal es el caso de la justicia, el medioambiente o la *seguridad*. Los bienes públicos, por su naturaleza, no pueden ser fragmentados, pues su suministro inadecuado puede alterar la naturaleza del bien. Si alguna parte de la sociedad no está amparada por la justicia, la sociedad en conjunto no lo está. *Si parte del país no goza de seguridad, el país entero sufre las consecuencias*. Esto ilustra el peligro de que el Estado dedique recursos insuficientes a la prestación de los bienes y servicios públicos esenciales (resaltos fuera del original). (DNP, 1991, p. 568)

Esto es coherente con la CPC de 1991 que se refiere al bien público de la seguridad y defensa en los siguientes términos:

Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 2) [...] Proveer a la seguridad exterior, defendiendo la independencia y la honra de la nación y la inviolabilidad del territorio (art. 189, num. 6) [...] La nación tendrá para su defensa unas fuerzas militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (art. 217) [...] Las fuerzas militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (art. 217) [...] Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (art. 350) [...] En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, se puede declarar la conmoción interior. (CPC, art. 213)

La identificación inicial de las amenazas a la seguridad

En el PND (1994-1998) *El salto social*, se argumentaba que una de las causas de las múltiples formas de violencia era la incapacidad del sistema económico de irradiar sus beneficios, por lo cual se requería aumentar la inversión social y definir objetivos sociales de la política económica con el fin de construir una sociedad más armónica y pacífica con una justicia moderna y eficiente, de tal manera que este plan fuera visualizado como una propuesta de paz (DNP, 1995).

El problema de las drogas ilícitas fue planteado dentro de la Nueva Agenda Internacional, precisando que una estrategia global debía atacar las fases de la cadena, el control del lavado de activos y el comercio de mercancías ilegales: productos químicos, armas, municiones y explosivos; igualmente, a través del principio de la corresponsabilidad, se solicitarían preferencias comerciales y cooperación para los programas de desarrollo alternativo, promoviendo una distribución equitativa de los costos entre los países y la promoción de los intereses nacionales.

En el PND (1998-2002) *Cambio para construir la paz*, se puntualizaba que “en Colombia opera un número asombroso de grupos organizados de desestabilización social, dentro de los cuales se cuentan los grupos guerrilleros y paramilitares, las mafias del narcotráfico y las bandas del crimen organizado” (DNP, 1999, p. 18). Frente a estas amenazas se argumentaba que la consolidación del desarrollo económico y social debía ir acompañado de una paz duradera y un entorno de seguridad y confianza, soportada en el fortalecimiento de la justicia, la defensa y la seguridad y la recuperación del ejercicio de la autoridad y el imperio de la ley.

La eficiencia en la asignación de recursos para el sector Defensa

En este aspecto, el Cambio para construir la paz promovía la efectividad operacional: minimizar los costos, maximizar el capital humano y material y focalizar el esfuerzo de la Fuerza Pública, sin dejar de lado que una mayor asignación de recursos no implicaba un incremento de las capacidades, debiéndose racionalizar mediante alternativas eficientes de empleo para un mayor impacto operacional: mejora de la estructura organizacional y de su administración.

Se comienza a incorporar en el análisis a las empresas del sector descentralizado, quienes debían complementar y apoyar a las Fuerzas Armadas, maximizando sus recursos con criterios de eficiencia y eficacia para alcanzar los resultados sociales y económicos de una manera efectiva, en la búsqueda de la especialización de sus labores, dado el contenido social, estratégico y de conveniencia del objeto social de cada una de ellas, actuando como conglomerado frente a clientes internos como externos del sector Defensa, siendo necesaria la definición de sus políticas de desarrollo en el mediano y largo plazo, soportadas en indicadores de gestión y en la evaluación de sus resultados.

El fortalecimiento de las capacidades de la Fuerza Pública

En el PND (2002-2006) *Hacia un Estado comunitario*, se planteaba que el principal desafío del país era contrarrestar la violencia generada por las organizaciones criminales, por ser un obstáculo al crecimiento económico y una amenaza a la viabilidad de la nación; por tal razón, se definió como estrategia para cumplir el objetivo de “brindar seguridad democrática”, el fortalecimiento de la capacidad estatal de penalizar y disuadir a quienes se oponían al cumplimiento de la ley, lo cual permitiría, “recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional (...) y la desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas” (DNP, 2003, p. 21).

En este sentido, se argumentaba que la derrota de estas organizaciones requería una gran cantidad de recursos fiscales, la participación internacional y el compromiso de todos los colombianos, así como la eliminación de sus rentas, que les habían permitido su expansión y el aumento de su capacidad destructora y de las acciones terroristas contra la población y la infraestructura económica y social, como es el caso de los cultivos ilícitos, regalías del petróleo, hurto de combustible y transferencias municipales, además de las fuentes internacionales como el negocio de drogas, tráfico de armas, entrenamiento en terrorismo, lavado de activos y pago de secuestros y extorsiones por extranjeros.

Con respecto a la defensa exterior, se planteaba la importancia de preservar la capacidad disuasiva frente a las amenazas, a través del mantenimiento y modernización del material estratégico, garantizando “la soberanía e integridad de las aguas marinas y submarinas, de la plataforma continental, los territorios insulares, las fronteras terrestres, los ríos internacionales y el espacio aéreo, así como la protección de los recursos naturales y el medioambiente de la nación” (DNP, 2003, pp. 44). En términos de la seguridad regional, el fortalecimiento de los procesos de integración y de la cooperación militar neutralizaría las amenazas y, en lo internacional, mediante la cooperación, se enfrentaría el problema transnacional de drogas, terrorismo, tráfico de armas, tráfico humano, contrabando y migraciones ilegales.

El proceso de recuperación del control territorial

En el PND (2006-2010) *Estado comunitario: desarrollo para todos*, se hace una evaluación del comportamiento de las amenazas, al referenciar que cuatro años atrás, la violencia se había trasladado a los centros urbanos, los alcaldes tenían problemas de gobernabilidad, no había libre tránsito por el territorio, los ataques a la infraestructura económica generaban costos al sector privado, el

confinamiento de la población generaba atraso y las condiciones no eran favorables a la inversión nacional y extranjera, privando al país de desarrollar su potencial y posicionarse en los mercados internacionales.

En esta lógica se consideraba que un asunto de importancia estratégica era continuar con la recuperación del control del territorio, por haber permitido restablecer las condiciones de seguridad, consolidar la presencia institucional y viabilizar la recuperación de la economía y mejorar el bienestar de la población. Por tal razón, un fundamento de este plan era la *Seguridad Democrática*, definida como “una política integral que incluye tanto el fortalecimiento de las capacidades disuasivas de la actividad terrorista como la atención social en las zonas de conflicto” (DNP, 2007, tomo I, p. 20) que permitiría, además, defender la democracia, fomentar la seguridad y la reconciliación, generar confianza inversionista, crecimiento y alcanzar los objetivos sociales: empleo, ingresos laborales y recursos para la política social.

Por tal razón, era importante continuar con el fortalecimiento de la Fuerza Pública y la inteligencia del Estado para luchar contra todas las formas del crimen organizado: narcotráfico, terrorismo y el secuestro, lo cual requeriría incrementar el gasto en seguridad y defensa, el esfuerzo tributario de la sociedad colombiana y los programas de cooperación internacional, además de que debían mantenerse las capacidades para defender la soberanía y la integridad del territorio nacional, tendiente a proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos.

En relación con el Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), se argumentaba que su fortalecimiento podría soportarse en la investigación y desarrollo a través de un plan sectorial en ciencia y tecnología, que permitiría aprovechar los beneficios del mayor gasto en defensa y seguridad mediante el desarrollo de capacidades que generaran ahorros para avanzar en la autosuficiencia presupuestal, de tal manera que en el mediano plazo se pudieran aprovechar en usos civiles con impacto económico. Adicionalmente, se podían consolidar y hacer tangibles la transferencia tecnológica por la compra de bienes de defensa, con “una política de acuerdos de compensación (*offset*), aplicable a aquellos proyectos de inversión en equipo y armamento que requieran ser adquiridos en el exterior (...) en el camino para garantizar la sostenibilidad del gasto” (DNP, 2007, tomo I, p. 52).

La consolidación de la seguridad

El plan nacional de desarrollo (2010-2014) *Prosperidad para todos* hacía un diagnóstico, argumentando que el contexto histórico era diferente a las anteriores

administraciones respecto de la confianza frente al futuro, las potencialidades y la imagen externa: de percibirse internacionalmente como un Estado fallido, el país se volvió atractivo para la inversión y el turismo; parte de las naciones CIVETS, e iniciaba el proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aunque todavía se tenían retos frente al desempleo, la pobreza, el cambio climático y la consolidación de la seguridad; había la oportunidad de orientar el país hacia la prosperidad democrática y ser parte a futuro de los países desarrollados.

Respecto de la seguridad se decía que a pesar de los avances entre 2003 y 2009 en la reducción de secuestros extorsivos, actos terroristas y acciones subversivas y en la recuperación de la mayor parte del territorio de la influencia de los grupos armados al margen de la ley, la violencia seguía excesiva bajo estándares internacionales. Adicionalmente, como las amenazas habían cambiado estructuralmente, se requería de una estrategia integral para la seguridad y la convivencia ciudadana, en términos de fronteras, inteligencia y consolidación territorial.

Este plan se soportó en tres pilares: 1. Crecimiento y competitividad, 2. Igualdad de oportunidades y 3. Consolidación de la paz. Respecto de la consolidación de la seguridad, se debía pasar del control territorial y la presencia de la Fuerza Pública, a la generación de sinergias y coordinaciones institucionales para fortalecer la justicia para garantizar los derechos, como "requisito esencial para promover la inversión y el crecimiento económico. Además, que la eficiencia y credibilidad del sistema judicial de un país es uno de los factores de mayor impacto sobre el desarrollo de las actividades económicas" (DNP, 2011, tomo 1, p. 500).

Con respecto a la modernización del sector de Seguridad y Defensa, las estrategias y programas deberían promover el mejoramiento gerencial y administrativo para hacer sostenible el gasto: reducción eficiente del costo operativo (eficiencias), autosuficiencia e innovación con la investigación y desarrollo, cooperación y exportación de bienes y servicios a otros países, rediseño de la Fuerza para enfrentar las nuevas amenazas, modelo logístico para atender las necesidades y optimizar el uso de los recursos; en relación con el Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED), sus entidades se debían fortalecer a través de estrategias de gobierno corporativo: planeación, direccionamiento y control, para apoyar a la Fuerza Pública y aportar al desarrollo del sector.

La búsqueda de una solución negociada del conflicto armado

El PND (2014-2018) *Todos por un nuevo país* hacía en su presentación un balance sobre el buen curso de la economía en términos de crecimiento económico, inversión como proporción del PIB, inflación, empleo y reducción de la pobreza, desigualdad y violencia, por efecto de las decisiones de política tomadas por el Gobierno nacional durante la primera década de este siglo; además de las capacidades generadas para continuar con la consolidación del desarrollo económico, social y ambiental, tendientes a enfrentar los retos en términos de conflicto e inseguridad, pobreza, desigualdad y formación de capital humano.

Así mismo, como a pesar del despliegue de las capacidades institucionales y la provisión de los bienes públicos y servicios sociales de seguridad y justicia para la consolidación del desarrollo y la paz, todavía había regiones con vacíos de presencia integral y existencia de conflicto armado que impedían el acceso de la población a bienes públicos y servicios sociales, lo cual ha estado soportado en “un círculo vicioso entre ausencia del Estado, conflicto armado, economías ilegales, degradación ambiental, rezago social y económico, ampliación de brechas en el desarrollo regional y la consecuente retroalimentación del conflicto armado e ilegalidad” (DNP, 2015, tomo 1, p. 449).

En la estrategia de *Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz*, se argumentaba que la situación de seguridad y defensa nacional en los últimos quince años había mejorado por el trabajo de la Fuerza Pública y el apoyo de los ciudadanos, dejando

como resultado la desmovilización, desarme y reinserción de combatientes de grupos armados al margen de la ley y la configuración de condiciones de control del territorio nacional que contribuyen a un ambiente propicio para la búsqueda de una solución negociada del conflicto armado. (DNP, 2015, tomo 1, p. 450)

No obstante, se mantenían las acciones contra la infraestructura económica: vial y puentes, oleoductos y torres de energía, y la presencia de actores armados ilegales y organizaciones criminales transnacionales en las zonas de frontera dedicadas al narcotráfico, tráfico de armas y explosivos, minería ilegal y explotación ilícita de recursos naturales.

A partir de este contexto, se planteaba promover un círculo virtuoso entre paz, equidad y educación para focalizar los esfuerzos y recursos para el cierre de brechas, la convivencia pacífica, la formación de capital humano, la generación

de ingresos y la resolución de conflictos sin recurrir a la violencia. Igualmente, como el desarrollo sostenible debía reflejarse en el bienestar de las regiones, teniendo presente que mejores condiciones de seguridad generan integración a los circuitos económicos y a los núcleos de desarrollo con los respectivos beneficios sociales, económicos y ambientales.

En el objetivo de “proveer seguridad y defensa en el territorio nacional”, planteaba que la construcción de la paz se soportaría en la complementariedad de las dimensiones de seguridad y convivencia ciudadana y seguridad pública y soberanía nacional con el fin de reducir los delitos, erosionar las amenazas criminales y proteger los intereses nacionales, siendo importante modernizar y fortalecer las capacidades de las instituciones del sector, a partir de la reconfiguración de las amenazas, las expectativas de la paz y las nuevas responsabilidades. En relación con la sostenibilidad y la eficiencia del gasto en un marco de restricción fiscal, se debían desarrollar acciones en la planeación financiera, gestión de compras y de bienes raíces, proceso logístico y mantenimiento de bienes y equipos y en la ejecución de proyectos de inversión y la gestión público-privada (APP) en la modernización y administración de activos estratégicos.

En relación con la estrategia de asegurar el respeto de la soberanía nacional (y la integridad territorial) y proteger los intereses nacionales, las Fuerzas Militares debían realizar acciones para evitar la agresión externa o interna, mediante la protección a la infraestructura productiva, control del territorio nacional y evitar ataques cibernéticos. Esto implicaría mantener las capacidades disuasivas para la seguridad y defensa nacional en un marco de cooperación internacional que abarcara entre otros aspectos:

participación en Operaciones Multidimensionales de Paz, así como en operaciones combinadas de paz, seguridad, ayuda humanitaria y atención de desastres [...] Participación en ejercicios de entrenamiento e interoperabilidad que permitan elevar las capacidades operacionales de la Fuerza Pública y promover una mayor integración con fuerzas armadas de otros países y organizaciones internacionales. (DNP, 2015, tomo 1, p. 475)

Respecto del GSED se tenía el reto de volver más competitivo las entidades para apoyar la Fuerza Pública, mediante acciones sobre gestión contractual, revisoría fiscal, modelo estratégico y gobierno con el centro corporativo, adopción de buenas prácticas de buen gobierno a partir de los principios de la OCDE y desarrollo de la base tecnológica e industrial.

El control institucional de los territorios

El PND (2018-2022) *Pacto por Colombia, pacto por equidad* afirma que "Colombia ha tenido uno de los mayores avances de su historia luego de haber escapado (...) de los senderos tenebrosos de la ilegalidad, la violencia y la ausencia de control del territorio" (DNP, 2019, p. 35), de tal manera que entre 2002 y 2017 la pobreza bajó del 49,7 % al 27 % y la economía colombiana se posicionó como la cuarta de América Latina, en un entorno de estabilidad y responsabilidad macroeconómica y fiscal.

El Gobierno propone, entonces, construir un país con oportunidades para cerrar las brechas sociales, soportado en la promoción de la equidad, el crecimiento económico y el desarrollo del país y las regiones en un marco de legalidad, productividad y eficiencia y efectividad del gasto público, teniendo en cuenta en su elaboración, la participación, las aspiraciones de las regiones y los ODS a 2030.

En este contexto, el "Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia" busca cambiar el abordaje de la seguridad desde el control militar y policial a uno que garantice la presencia del Estado en los "territorios vacíos de institucionalidad", esto sin dejar de lado la unidad de la nación para defender la independencia e integridad territorial y los intereses nacionales, en especial de la riqueza y los activos estratégicos, de tal manera que la transformación estratégica de la defensa y seguridad se sustente en un círculo virtuoso entre seguridad, legalidad, emprendimiento y equidad.

Por otra parte, el Estado, con el fin enfrentar los retos de la defensa y la seguridad nacional, ha modernizado, fortalecido y desarrollado la acción conjunta de la Fuerza Pública para la defensa y protección de la soberanía e integridad del territorio nacional, y aunque en las últimas cinco décadas los esfuerzos se han orientado a la seguridad interna, en la última, se han modernizado algunas capacidades disuasivas para contrarrestar agresiones o amenazas de carácter global y regional a los intereses nacionales: protección de activos estratégicos como la biodiversidad, el medioambiente y los recursos naturales.

Así mismo, en un contexto de interdependencia mundial, la diplomacia para la defensa se vuelve esencial para la concertación y cooperación entre los países, en la medida que la seguridad nacional depende de la regional y esta, a su vez, de la hemisférica. Por lo tanto, se buscará fortalecer las capacidades para participar en misiones internacionales y para potenciar la disuasión, la influencia y la cooperación a través de las alianzas y de las relaciones internacionales.

Respecto del GSED, en la última década se ha consolidado como uno de los grandes grupos empresariales que le ha permitido fortalecer sus capacidades, promover el desarrollo económico del país y apoyar a la Fuerza Pública; por ello, se propone continuar con los procesos de transformación y modernización en lo relacionado con la planeación estratégica y presupuestal para desarrollar y fortalecer las capacidades que garanticen la transparencia, efectividad y sostenibilidad del gasto.

La política pública de seguridad y defensa

La Ley 684 de 2001, por medio de la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones, podría ser vista como parte de:

el proceso de rearme y modernización de la Fuerza Pública [...] que procede a una organización del mando y el planeamiento militar con vistas a una acción conjunta [...] para el mantenimiento del orden público. Si el objetivo de las dotaciones presupuestarias y la ayuda internacional era el de incrementar la capacidad operacional [...] el objetivo de la legislación [...] no es sino una ley para la guerra [...]. Es por lo tanto una ley que incide en la solución militar del conflicto armado. (Montaña & Criado, 2001, p. 80)

A pesar de que esta *Ley de Seguridad y Defensa* fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en 2002, el Estado a través de la normatividad, los planes estratégicos de las Fuerzas, sus instituciones y el apoyo de la sociedad civil desplegó sus capacidades, recursos y poder disponibles, logrando obtener resultados operacionales en contra de las organizaciones criminales, como lo reseñan los planes de desarrollo en el diagnóstico de las amenazas y en la evaluación de los logros, es decir, a través de las políticas públicas sectoriales de seguridad y defensa reflejadas en los ejes y lineamientos estratégicos, políticas, planes, programas y proyectos.

Además, en la medida en que se hicieron relevantes las amenazas a la seguridad para el crecimiento económico, la inversión productiva, el bienestar de la población y los intereses nacionales, se volvió parte de la agenda y de los planes de desarrollo de manera creciente, sin dejar de lado que son parte de los fines esenciales del Estado y, que integralmente requieren de la justicia y la institucionalidad como mecanismos para consolidar la presencia del Estado en todo el territorio y brindar garantías en el ejercicio de los derechos y de la democracia. Por lo cual, como se planteó anteriormente, una política pública es el despliegue

de una mezcla de instrumentos y con ello, una ley no era suficiente para la acción del Estado.

En este contexto y según lo contenido en los PND, se puede afirmar que la Política de Defensa y Seguridad Democrática definió una política pública que ha tenido continuidad y ajustes, según la valoración de las amenazas y de la agenda presidencial del momento, que se puede identificar en las estrategias, diagnósticos de las amenazas y seguimiento a la economía, situación social, control del territorio, actos delincuenciales, presencia institucional, eficiencia en la asignación de recursos, fortalecimiento de las capacidades del Estado y resultados operacionales de la Fuerza Pública, al igual, que en los informes de la misma política.

En esta lógica, el informe del presidente de la República al Congreso en 2010 y dados los resultados de la política pública de los dos periodos de Gobierno, planteaba la siguiente visión:

En 2019, Colombia habrá consolidado la paz. Se habrán eliminado las organizaciones del narcotráfico, neutralizado el terrorismo, desmovilizado y reincorporado a los alzados en armas y superado la situación de Derechos Humanos. El país estará en capacidad de defender la soberanía y la integridad territorial, así como de garantizar la protección de los derechos y libertades ciudadanas. (Presidencia de la República, 2010, p. 17)

Conclusiones

A lo largo de este capítulo se evidencia la factibilidad de analizar la política pública desde los preceptos económicos, que conduce al abordaje de los PND en relación con el bien público de la seguridad y defensa, el cual se comienza a incluir en La revolución pacífica desde una perspectiva sectorial, debido a que estos se volvieron parte del ordenamiento constitucional y legal. También, a partir de Hacia un Estado comunitario se desarrolla el tema de una manera integral, permitiendo hacer seguimiento a esta política pública a través de los diagnósticos, evaluaciones y estrategias.

Respecto de los teóricos de la economía, Smith afirmaba que la primera obligación del Estado era brindar protección a sus ciudadanos por medio de una fuerza militar permanente, especializada, disciplinada y entrenada para el manejo de las armas, garantizando la operación de la capacidad productiva de la nación. Keynes por su parte, hacía énfasis en la asignación de recursos hacia la guerra, que conllevaba restricciones en el consumo privado y alineación con

la sociedad sobre los esfuerzos requeridos para la victoria, ya que la organización de la economía era un factor crítico.

Musgrave y Musgrave, por su parte, se refieren a la defensa como un bien público clásico, que a través de la función fiscal de la asignación se toman decisiones sobre la combinación entre bienes públicos y privados, que impactan la curva de posibilidades de producción y el crecimiento, según Samuelson. En relación con la economía de defensa, se abordan cuestiones sobre alianzas militares, impacto del gasto en el crecimiento, evaluación *trade-off* de alternativas, soberanía industrial de la defensa (materiales y armamento), gestión eficiente de recursos y sostenibilidad de los presupuestos, entre otras.

De los planteamientos sobre políticas públicas se resalta que el despliegue de la acción estatal requiere de la combinación apropiada de instrumentos, dentro de los cuales las leyes son relevantes, pero no suficientes; igualmente, como su ciclo puede iniciar en cualquiera de las cinco etapas, se puede alterar el orden u omitirse alguna. Con respecto a los PND, estos sirven para proveer los lineamientos estratégicos y explicitar los objetivos de las políticas públicas que, al ayudar a definir la visión de largo plazo, pueden mirarse como un proceso de planeación que, se espera, sobrepasen los Gobiernos.

El análisis de los PND a partir de 1990 y su categorización en términos del bien público de la seguridad y defensa sirven para analizar la evolución de esta política pública. En este sentido, *Cambio para construir la paz* evidencia las amenazas de los grupos armados a los ciudadanos, las instituciones y a la misma supervivencia del Estado, lo que llevó al fortalecimiento y modernización de las capacidades de la Fuerza Pública, al Plan Colombia como mecanismo de cooperación internacional contra el narcotráfico y a la aprobación de la Ley de Seguridad y Defensa.

De este capítulo se concluye que la acción estatal, en términos del bien público de la seguridad y defensa, se ha venido realizando a través de una política pública, ya que se dispone de normatividad, PND, planes estratégicos de las Fuerzas, instituciones y apoyo de la sociedad civil en el despliegue de sus medios a través de una Fuerza Pública, que logró contener las graves amenazas a los intereses nacionales y a la supervivencia del Estado para inicios de este siglo, mediante la estructuración e implementación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, que ha sido un referente y una continuidad en los siguientes PND, teniéndose como reto por parte del Estado colombiano avanzar en el control institucional del territorio.

Referencias

- BBC Mundo. (2009, 29 de marzo). *Un padre decepcionado*. <https://n9.cl/gayli>
- Betancourt, M., & Ramírez, C. (2008). *Política pública territorial*. ESAP. <https://n9.cl/gdyr2>
- Butler, E. (2011). *The Condensed Wealth of Nations and The Incredibly Condensed Theory of Moral Sentiments*. The Adam Smith Institute. <https://n9.cl/ix8fq>
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia). Art. 213.
- Constitución Política de Colombia [Const]. Julio 7 de 1991 (Colombia). Art. 339.
- Criado, M., & Montaña, J. (2001). La ley colombiana de seguridad y defensa nacional: constitucionalidad y significación dentro del "Plan Colombia". *Jueces para la democracia*, (42), 80-87. <https://n9.cl/tsyw2>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1991). *La Revolución Pacífica (Plan de Desarrollo Económico y Social 1990–1994)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1995). *El Salto Social (Plan Nacional de Desarrollo–Ley de Inversiones 1994–1998)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1999). *Cambio para construir la paz (Plan de Desarrollo 1998–2002)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003). *Hacia un Estado Comunitario (Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007). *Estado Comunitario: desarrollo para todos (Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). *Prosperidad para todos (Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2015). *Todos por un nuevo país (Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018)*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019). *Pacto por Colombia, Pacto por equidad - Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2021). *¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?* <https://n9.cl/yb1ko>
- Herrero, R. (2010). El concepto de interés nacional. En Ministerio de Defensa (Ed.), *Evolución del concepto de interés nacional*, (pp. 17-38). <https://n9.cl/vwb1d7>
- Jahan, S., Saber, A., & Papageorgiou, C. (2014). What is Keynesian economics? *Finance and Development*, 51(3).
- Keynes, J. (1987). *Ensayos sobre intervención y liberalismo*. Orbis.
- Ley 684 de 2001. Por medio de la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones. Agosto 13 de 2001. <https://n9.cl/unwzh>.

- Matthews, A. (2019). *Introducing a development policy perspective into CAP strategic plans*. TEP Working Paper No. 0319. <https://n9.cl/rys0g>
- Montero, L., Herrera, Á., & Abril, L. (2014). Análisis comparado de las políticas públicas de defensa de México y Brasil. Retos de una nueva contrainsurgencia. *Papel Político*, 19(2), 631-655.
- Musgrave, R. (2008). Public finance and three branch model. *Journal of Economics and Finance*, 32(4), 334-339.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. Mc Graw Hill.
- Presidencia de la República (2010). *Informe al Congreso*. Imprenta Nacional.
- Roth, A. (2019). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2010). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. Mc Graw Hill.
- Sánchez, J. (2012). En la mente de los estrategas: ¿Conoce usted su curva de rendimiento estratégico? *Revista Científica "General José María Córdova"*, Escuela Superior de Guerra.
- Sandler, T., & Hartley, K. (1995). *The economics of defense*. Cambridge University Press.
- Secretaría Distrital de Planeación (2017). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*. <https://n9.cl/5tnqpb>
- Smith, A. (1985). *La riqueza de las naciones*. Orbis.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Uribe, S., Díaz, J., & Rodríguez, M. (2015). *Estrategia marítima, evolución y prospectiva*. Escuela Superior de Guerra.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de "política pública". *Desafíos*, (20), 149-187. <https://n9.cl/34no6>