



Revista de Relaciones Internacionales,  
Estrategia y Seguridad

ISSN: 1909-3063

cinuv.relinternal@unimilitar.edu.co

Universidad Militar Nueva Granada  
Colombia

Cadena Montenegro, José Luis  
Política, estrategia y economía: herramientas para medir la eficiencia y eficacia de un ejército  
Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 3, núm. 1, enero-junio, 2008, pp.  
105-148  
Universidad Militar Nueva Granada  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92730105>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## **POLÍTICA, ESTRATEGIA Y ECONOMÍA: HERRAMIENTAS PARA MEDIR LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE UN EJÉRCITO<sup>1</sup>**

**José Luis Cadena Montenegro, Ph.D<sup>2</sup>**

La eficiencia de un ejército se mide por la exactitud en el planeamiento de las operaciones militares, por el cumplimiento oportuno de sus misiones, por el mínimo riesgo calculado para la integridad de los combatientes, por el apoyo inmediato a la población civil, por la economía de medios, por el correcto aprovechamiento de la tecnología, por el sentido de pertenencia de sus miembros y, en síntesis, por los resultados finales frente a las expectativas de una sociedad entera.

### **RESUMEN**

El Estado es la sociedad temporal perfecta; es la forma más acabada y perfeccionada en que puede estar organizado el

Recibido: 22 de marzo de 2008  
Aceptado: 30 de abril de 2008

---

<sup>1</sup> Este artículo es parte de una investigación de alcance mayor presentada como tesis de grado de la Maestría en Ciencia Política. Agradecimiento especial al Doctor ALEJANDRO VIVAS BENITEZ, prestigioso investigador y catedrático, quien siendo Director de los programas de posgrado en economía de la Pontificia Universidad Javeriana, me orientó en calidad de Director de Tesis.

<sup>2</sup> Geógrafo y Politólogo colombiano, Profesional en Ciencias Militares. Magíster en Ciencia Política, Universidad de los Andes; Magíster en Planeación Socioeconómica, Universidad Santo Tomás; Magíster en Geografía y Ordenamiento Territorial, convenio UPTC-IGAC. Doctor en Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México, especialidad en Geopolítica. Presidente de la Asociación Colombiana de Geógrafos (ACOGÉ), Miembro de la Asociación de Historiadores de la Ciencia y las Humanidades, México, Miembro del Instituto de Política y Democracia de Brasil, Consultor internacional en Defensa y Seguridad. Ensayo escrito y revisado en marzo de 2008. Comentarios a: jlcadenam@yahoo.com.

hombre. Una de las instituciones que permiten la supervivencia del Estado es el **Ejército** y en tal virtud su función básica y primordial consiste en proporcionar **seguridad** como condición necesaria para el desarrollo de todas las actividades socioeconómicas. El funcionamiento de la Fuerza Pública implica, necesariamente, la permanente evaluación de las políticas al respecto y por lo tanto, compromete al Estado en su totalidad en tal responsabilidad. La legitimidad, la estabilidad y la existencia misma de un Estado, no sólo dependen del buen desempeño en el manejo de la economía sino también del respaldo sociopolítico y fundamentalmente de la eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y responsabilidad de la maquinaria gubernamental.

**Palabras clave:** *Ejército, eficiencia, eficacia, políticas públicas, seguridad, defensa.*

## ABSTRACT

As a cultural institution, developed and improved over the millennia, the State may be regarded as the most advanced form of social organization thus far obtained by any group of humans. To survive, the State depends on another institution, **the army**. The army's basic and most important function is to provide **security**, a condition needed to grant the means of agency to the communities making up any particular state. Necessarily, the role played by the public armed forces implies the permanent process of policy evaluation for such a function, involving thereby the State's full responsibility. The very existence, legitimacy and stability of the State rest not only on the proper performance of its agents in all public affairs, but also in terms of securing the sociopolitical support of the people, earned through an efficient, efficacious, honest, transparent and responsible governmental action.

**Key words:** *army – efficiency – efficacy – public policy – security – defense*

## INTRODUCCIÓN

Desde tiempos inmemoriales en Colombia la ciudadanía en general se pregunta cuál es la eficiencia y la eficacia de la Fuerza Pública, teniendo en cuenta las grandes inversiones y el crecimiento real de los factores de violencia que perturban no solamente la seguridad ciudadana, sino que inciden directamente en el desarrollo socioeconómico del país. En el siglo pasado, en especial en la década del 90, las instituciones armadas en Colombia sufrieron serios reveses, que incidieron en el manejo político de las relaciones del Estado frente a las intenciones de los grupos alzados en armas. En 2008 Colombia gasta en seguridad y defensa el 6.5 de PIB, constituyéndose en el rubro más alto, y su Ejército ha crecido en los últimos años hasta alcanzar los 270.000 efectivos, que lo sitúan como el segundo más numeroso de la región. La Fuerza Pública suma ya cuatrocientos setenta mil (470.000) efectivos.

El artículo 217 de la Constitución Política de Colombia de 1991 contempla que: “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada, y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional” (C.P., 1991: 85). La Fuerza Pública está conformada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Como se desprende del artículo anterior, la misión de las Fuerzas Militares es clara y precisa; sin embargo y tradicionalmente, a las tropas se les ha asignado variedad de funciones tales como construcción de carreteras y escuelas, tareas de alfabetización, actividades de colonización, cuadros que prestan seguridad de funcionarios públicos<sup>3</sup>, unidades militares protegiendo intereses económicos privados, control de narcotráfico y otras actividades no contempladas en la Constitución Política, que contribuyen a la dispersión de recursos y que posiblemente serían razones de presunta ineficiencia. Como tesis de grado en la Maestría en Ciencia Política en una de las más prestigiosas universidades del País, presenté un trabajo denominado ***Propuesta de evaluación de la eficiencia y eficacia del Ejército de Colombia***. En esta tesis se emplearon herramientas metodológicas de eficiencia que pasando por el análisis político, condujeron a una síntesis; a partir de la misma, se precisaron indicadores, algunos de los cuales fueron medidos e interpretados. Por razones de espacio más que de tiempo, este artículo se orienta a los asuntos generales del trabajo y es el primero que se desprende de esta tesis que fue pionera en el tema a nivel académico en Colombia y que por fortuna figura como una de las más consultadas desde su publicación<sup>4</sup>. Previamente se tomaron como hipótesis económicas y políticas, para rechazar o validar, las siguientes:

- 1. Es necesario un mayor presupuesto para fortalecer al Ejército en su labor institucional, bajo la premisa de que solamente “a mayores recursos, mayores resultados”.***
- 2. Sin el análisis político de la acción militar, los militares no consiguen ser eficientes ni eficaces.***

Como estrategia metodológica fue necesario recurrir a información de tipo combinado con el fin de obtener datos relacionados con el presupuesto asignado para gastos militares, resultados operacionales, empleo de personal militar en actividades por tipos, crecimiento de factores generadores de violencia, relaciones político-militares y cívico-militares.

---

<sup>3</sup> En el ámbito castrense se emplea la palabra “cuadros” para determinar las personas que ejercen el mando sobre la tropa y específicamente son los oficiales y suboficiales profesionales. La tropa es el término empleado para referirse en general a los soldados sin grado.

<sup>4</sup> El documento completo puede consultarse en algunas instituciones académicas, entre otras, en la Universidad de los Andes, Biblioteca Luis Ángel Arango y en la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FESCOL), Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Upsala en Suecia, Universidad Militar Nueva Granada en Bogotá.

## ESTADO, NACION, SUBVERSION Y EJÉRCITO

### 1. El Estado moderno

Siendo el Estado una forma de organización política, los Estados modernos suponen un paradigma que puede ser identificado mediante variables que permiten conocer y practicar un modelo; la singularidad de los Estados modernos consiste en la concentración del poder que permite distinguir la esfera pública (estatal) de la esfera privada. El orden político tradicional, formalmente se fundamentó en la supervivencia de Estados soberanos, los cuales debían ostentar un exclusivo poder sobre un territorio determinado, delimitado por líneas fronterizas y estrechamente ligado al derecho de autodeterminación de los pueblos. La noción de una soberanía hermética y exclusiva ha sido siempre más mito que realidad en razón a que en la práctica muy pocos Estados han ejercido una soberanía de estas características. La globalización permite en la actualidad que las fronteras físicas pierdan importancia frente al poder del capital transnacional y al alcance de los medios de comunicación masiva.

La dinámica social contemporánea cuestiona la idea de soberanía nacional tal como la heredamos del orden antiguo, estrechamente vinculada a la conquista de mercados internos. En la actualidad existe profunda divergencia entre las instituciones políticas y la realidad social, económica y cultural. Sin embargo, tal divergencia está alcanzando un grado y unos niveles difícilmente imaginables hace unos años. Ante las nuevas realidades, ni los movimientos nacionalistas o regionalistas ni los Estados actuales se muestran capaces de ofrecer apropiadas alternativas en la medida en que el eje sobre el cual giran unos y otros, se sustenta en viejas ideas y conceptos. Conceptos que en lo político giran en torno a la idea del Estado Nacional y la independencia, aun a sabiendas de que la independencia significa control real y autodeterminación, aspectos estos que en la mayoría de los Estados desaparecieron hace varios años frente al poderío económico de empresas de alcance transnacional (TERRY and PHILIPPE, 1991: 118).

La tradicional definición de Estado en función de Nación, o dicho de otra manera, el concepto de Estado-Nación, se ha distinguido por las notas de organización y personería, así como por las de jurisdicción y política, es decir, la Nación jurídicamente organizada. Para su viabilidad y desde el punto de vista que nos interesa, desde el momento mismo de su definición, el Estado comporta la necesidad de la **fuerza**, de la coercitividad, no precisamente frente a sus asociados sino frente a las fuerzas que amenazan su cohesión y existencia, la seguridad ciudadana, el desarrollo económico, la defensa nacional y los recursos naturales que deben permitir el desarrollo humano sostenible.

Se asegura que “El Estado es la sociedad temporal perfecta, es la forma más acabada y perfeccionada en que puede estar organizado el hombre” (ATEHORTÚA y VÉLEZ, 1994: 86). Por ello,

importantes tratadistas lo han definido como una realidad existencial connatural al hombre y, en cierto sentido, el paradigma de todas las formas de unión social. También se ha definido como la situación de convivencia humana en la forma más elevada dentro de las condiciones de cada época y de cada país.

Del análisis de los dos conceptos anteriores podríamos sintetizar que el Estado es la comunidad humana que ha hecho tránsito de las formas más primitivas y simples de la solidaridad a las más complejas en el marco de las pautas impuestas por la civilización y a la vez, una elaboración consciente del derecho en las diversas formas de instituciones y sistemas jurídicos acordes con las necesidades de las épocas y sus contingencias propias. Para Guillermo O' Donnell el Estado es, "fundamentalmente, una relación social de dominación; o dicho con más precisión, un aspecto -y como tal, sólo comprensible analíticamente- de las relaciones sociales de dominación" (O' DONNELL, 1990: 290). El fin del Estado es servir de medio para la perfección del hombre. Sin embargo, como la perfección del hombre de acuerdo con su naturaleza material y espiritual consiste en la satisfacción de sus necesidades biológicas y espirituales, resulta claro que la finalidad del Estado estriba en proporcionar las mejores posibilidades y condiciones para el bienestar material y la vida virtuosa de los asociados, que es precisamente en lo que consiste el bien común. Entre sus más importantes obligaciones están las de atender ocho necesidades humanas: agua, alimentos, vivienda, energía, salud, educación y seguridad.

Una de las instituciones que permiten la supervivencia del Estado es el **Ejército** y en tal virtud su función básica y primordial consiste en proporcionar **seguridad** como condición necesaria para el desarrollo de todas las actividades socioeconómicas. El Ejército es del pueblo y para el pueblo y como tal no es posible el uso de las armas en su contra; éstas deberán utilizarse contra los agresores de los intereses de la sociedad. De esta manera el Estado alcanzará la legitimidad de su brazo armado (MAQUIAVELO, 1983: 88).

## 2. Funciones del Estado

El poder es un recurso para alcanzar las metas de un gobierno y el poder público es el que permite organizar soberanamente a una sociedad determinada. El poder es legitimidad y autoridad con el propósito de gobernar y/o dirigir los grupos sociales (OCAMPO, 1989: 11). El hombre como animal social no puede concebirse por fuera de la política ni mucho menos por fuera de la sociedad (GILLY, 1988: 16). Con razón se afirma que la política es el conjunto de fenómenos sociales que se pueden abstraer de ese mismo conjunto de fenómenos, mediante la utilización de un criterio particular que es el **poder**. El pluralismo político como realización democrática de la sociedad civil implica la participación de ésta en la toma de decisiones sobre todos los asuntos públicos, incluidos aquellos que tienen que ver con el manejo de la **seguridad y la defensa**.

Dentro de las funciones generales del Estado podemos distinguir tres esenciales a saber: 1) El pacto social que resulta de los acuerdos institucionales que traducen la naturaleza organizacional y la organización racional del sistema social y político. 2) Proporcionar la seguridad ciudadana y 3) Respetar la identidad y la cultura dependiendo del ámbito en el cual se desenvuelve una comunidad (AGUILERA, 1994: 64).

La seguridad ciudadana, como función primordial del Estado debe proporcionarse por parte de los organismos especializados, quienes legalmente ejercen el monopolio de la fuerza, o dicho de otra manera, constituyen el brazo armado del Estado. El funcionamiento de la Fuerza Pública implica necesariamente, la permanente evaluación de las políticas al respecto; por lo tanto, compromete al Estado en su totalidad en tal responsabilidad. Cuando las políticas sobre seguridad se dejan única y exclusivamente bajo responsabilidad de la Fuerza Pública, se corre el riesgo de generar descontentos entre los ciudadanos y entre los diferentes órganos del Estado. Algunas veces los dirigentes políticos prefieren acusar que aportar en delicadas materias por ignorancia o por conveniencia. También puede suceder que las estrategias militares sean incongruentes con las mismas necesidades del Estado y así las políticas se alejen de la norma constitucional, presentándose entonces los reclamos por parte de la ciudadanía.

La **seguridad nacional** debe considerarse dentro de la relación social pacífica por tratarse precisamente de una política estatal, en la cual como en todas las políticas, debe haber una participación ciudadana democrática, conservando claro está, como reservados aquellos asuntos del orden estrictamente militar en los ámbitos estratégico y táctico operacional. Todo esfuerzo debe ser guiado por una perspectiva estratégica y orientado hacia el objetivo común fundamental: **la supervivencia**. Para tener esta perspectiva y alcanzar la meta, se debe contar con una organización para coordinar y llevar a la práctica una efectiva unidad de esfuerzo en los ámbitos político, económico, jurídico, diplomático, psicológico, sociológico y militar, dirigido contra aquellos que intenten subvertir un régimen determinado.

### 3. La nacionalidad y las naciones

Cuando las tropas que sostienen el Estado de derecho pierden su capacidad coercitiva, el imperio de la ley es desbordado poniéndose en peligro la institucionalidad y por ende, la propia existencia de la nación. La sociedad colombiana se ha visto en los últimos años gravemente afectada por los fenómenos de violencia generalizada y por la incapacidad estatal para imponer el orden, y atónita observó la decadencia de sus instituciones y la falta de oportunidades para ejercer sus derechos por problemas estrechamente relacionados con la ineficiencia de la seguridad nacional. La mayoría de instituciones estatales han sido penetradas por fenómenos colaterales a la violencia, generalmente materializadas en actos de corrupción. La sociedad amenazada, indiscutiblemente forma parte de lo que en términos culturales y políticos, constituye la Nación.

Es conveniente recordar que la **nacionalidad** no es otra cosa que el carácter y las condiciones peculiares y únicas que distinguen a un pueblo de los demás. "Igualmente ese mismo pueblo es bajo otra acepción, una nacionalidad" (KAPLAN, 1983: 96). La nación es el producto de la nacionalidad previamente formada, consolidada y desarrollada que busca proyectarse y alcanzar la felicidad como máxima expresión de sus condiciones de vida. En el pasado, los imperios que trataron de consolidar varias naciones bajo su égida, se encontraron con la imposibilidad de fusionar las diversas nacionalidades aunque hayan fundido las naciones, y ello ha sido factor determinante de su caída; así ocurrió con los Asirios, Babilonios, Persas, Macedonios, Romanos y Carolingios.

El papel de los militares en el imaginario de nación es de suma importancia, pues ellos y sobre todo ellos, son los encargados de mantener vivos los valores que por supuesto, comprometen a todos los ciudadanos en la estrecha relación Estado-Nación. La profesión de las armas debe ser ejercida por hombres con alto sentido de nacionalismo, sentido este que debe reflejarse en capacidad de servicio, de entrega total y de fiel cumplimiento al consenso ciudadano expresado en lo que deberían ser las políticas de seguridad. Por supuesto que la función del militar como protector de los derechos del ciudadano, no lo debe eximir de la práctica de los suyos propios porque en caso contrario, estaríamos hablando de diferentes categorías de ciudadano y esto no es posible en un sistema democrático. La práctica de los derechos civiles y políticos contribuye a la formación del imaginario de nación y esto sólo es posible cuando existen las condiciones de seguridad a nivel estatal. El Estado es una forma de representación colectiva de la sociedad, que fundamenta y define el interés general que persigue la autoridad. El Estado es el intérprete de los valores sociales y de la cultura política.

La legitimidad, la estabilidad y la existencia misma de un Estado, no sólo dependen del buen desempeño en el manejo de la economía sino también, del respaldo sociopolítico y fundamentalmente de la eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y responsabilidad de la maquinaria gubernamental. Es importante que el Estado se preocupe por las condiciones necesarias para manejar la sociedad en su conjunto y a la vez lograr los procesos de participación política y los consensos necesarios para que el gobierno pueda cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas. Dentro de estas funciones, la seguridad juega uno de los más importantes papeles.

#### **4. Variedad de objetivos militares**

Desde hace cinco décadas hemos afrontado en Colombia una guerra de guerrillas muy diferente a las guerras civiles del siglo XIX y aun a la violencia política de los años 50 del siglo XX. Hoy se libra una guerra ideológica de rechazo a las estructuras de la prosperidad y de poder por parte de grupos armados al margen de la ley, y de brutal imposición de la propiedad por

parte de terratenientes y narcotraficantes. La pugna por el poder, sobre todo el económico, borró aquellos asomos de ideología por la defensa de los más necesitados. En la década de los 90, especialmente, la lucha por el poder convirtió a un grupo de políticos en testaferros y cómplices de los narcotraficantes, a los guerrilleros en bandoleros con afán de enriquecimiento y poder político, a los militares en incondicionales cumplidores de toda clase de tareas, incluyendo aquellas ajenas a su filosofía y preparación (CADENA, 1996: 3).

En la segunda y tercera décadas del siglo XX afloraron en Colombia algunos conflictos sociales internos, la guerra con el Perú y la participación en la Guerra de Corea en la del 50. A partir de entonces, por más de cincuenta años, se presenta un conflicto armado interno que ha generado una violencia permanente y que ha comprometido al país en una verdadera guerra no declarada. Esta dolorosa circunstancia ha obligado al Ejército a vivir en constante actividad y en trance de combate, a veces para la defensa de las fronteras y de la soberanía nacional y en otras, para proteger las instituciones, el orden público y el Estado de derecho (ESGUERRA, 1996: 10).

### ***La guerra subversiva***

Se ha definido como un conjunto de acciones de todo género (políticas, sociales, económicas, psicológicas, armadas, etc.), que pretenden el derrocamiento del poder establecido en un país y su reemplazo por otro régimen. Las operaciones militares en este tipo de lucha tienen una importancia relativa en razón a que el elemento armado de la subversión, jamás se empeñará en una batalla campal frente a las fuerzas del orden. Si bien es cierto que dentro de una estrategia global, con acciones aisladas sorpresivas y actos de terrorismo, se puede hacer creer a la opinión pública que son fuerzas invencibles y que el Estado tarde o temprano tendrá que aceptar las condiciones de paz que quieran imponer.

De otra parte, hay que reconocer que en el territorio colombiano con tres cordilleras y cientos de miles de kilómetros de selvas y montañas, no ha sido fácil la lucha para el Ejército. En vastas zonas rurales desprotegidas de Fuerza Pública, se asentó la guerrilla hace muchos años y dominó a la población campesina por convicción o por la fuerza. Y es que el punto clave de la guerra subversiva es, precisamente, la población civil; ésta es tan necesaria a los combatientes de ambos bandos “como el agua al pez”, conforme lo expresara Mao-Tse-Tung.

Los esfuerzos de los insurgentes en Colombia se han centrado en diferentes sitios del territorio nacional pero especialmente en algunos de cierta importancia a los que he bautizado de la siguiente manera:

- Zonas periféricas

- Zonas de colonización
- Zonas de precaria presencia estatal
- Zonas de cultivos ilícitos
- Zonas de explotación petrolera
- Zonas suburbanas (CADENA, 2002: 22)

La lucha que se ha librado en Colombia por varias décadas contra la subversión, es una verdadera guerra. Lo es porque la guerrilla ocupó extensas zonas rurales y en el año 2000 llegó a tener influencia política en seiscientos municipios aproximadamente, pregonando la firme decisión de alcanzar el poder tarde o temprano por la vía de las armas, según sus permanentes manifestaciones. En este tipo de guerra no basta con oponer al adversario la contraguerrilla y combatirlo en su propio terreno. Es necesaria una estrategia múltiple para que la acción de la Fuerza Pública no sea en vano. El Estado tendrá que hacer un gran esfuerzo político, económico y psicológico para quitarle a la guerrilla el apoyo de la población civil (AYERBE, 1996: 31). Pero además de la guerra subversiva, Colombia ha tenido que afrontar simultáneamente numerosos problemas generadores de violencia que se constituyen en factores determinantes de **ingobernabilidad**; en el presente artículo me referiré solamente a la guerrilla, narcotráfico, paramilitares y delincuencia común.

##### 5. ¿Contra quiénes lucha el Ejército?

El Ejército de Colombia es de los pocos en el mundo que han enfrentado simultáneamente frentes masivos de guerrilla de izquierda y de derecha, terrorismo, narcotráfico y bandolerismo desde hace varias décadas (IBÁÑEZ, 1994: 28). En este lapso, miles de personas han perdido la vida en el fuego cruzado. A continuación se definirán brevemente los factores de violencia más representativos y contra los cuales se enfrenta el Ejército actualmente:

### **Guerrilla**

Se conoció con este nombre a los grupos armados integrados por individuos con una ideología en proceso o ya consolidada. Su modalidad de combate consistía en emplearse en pequeñas unidades altamente móviles y sorpresivas, con el apoyo de la población civil, frente a los grandes cuerpos de ejército en las guerras internas o de liberación nacional y que han conseguido en la modernidad una serie de objetivos revolucionarios. En su primera fase, la guerrilla fue un conjunto armado irregular; en una segunda fase se tornó en el ejército regular una vez tomó el poder o se acercó a él; tal es el caso de Cuba, Nicaragua, El Salvador. Tal vez esa fue la razón por la cual las FARC adoptaron las siglas EP (ejército del pueblo) desde hace unos años, pues los procesos de paz fallidos, intentados por algunos gobernantes y sus certeros golpes a unidades militares, les hicieron pensar que estaban muy cerca de consolidar

su poder. En algunos períodos de gobierno, especialmente conservadores, esta guerrilla contó con todas las facilidades para crecer y apertrecharse, llegando incluso, a tratar de crear un nuevo Estado, mediante determinaciones políticas del más alto nivel que el pueblo colombiano nunca ha entendido. En un territorio de 42.000 kilómetros cuadrados, las FARC alcanzaron a organizar un “nuevo Estado” con la anuencia de un gobierno que no consultó y que obnubilado por alcanzar la paz, entregó sin pedir nada a cambio, uno de los más importantes elementos constitutivos del Estado.

La guerrilla colombiana llegó a ser la más numerosa del mundo, operó en gran parte del territorio nacional, incluida la Capital de la República, Bogotá. Sus orígenes se remontan a la década del sesenta, constituyéndose a lo largo del último cuarto del siglo en la carga más agobiante que haya tenido que soportar nación alguna. Cuando las cuadrillas de bandoleros que venían operando en algunas zonas del territorio nacional adquirieron status supuestamente político, asumieron los lineamientos foráneos del comunismo. Sin embargo con la caída del Muro de Berlín, estos grupos armados quedaron sin ideología que les sirviera de pretexto para sus propósitos de subversión contra el sistema establecido. Ya en este momento, sin el respaldo que les daba la base ideológica del comunismo, la guerrilla colombiana retornó a sus orígenes de cuadrillas armadas que asolaban vastas regiones del país en áreas más focalizadas, pero sin los ingentes recursos obtenidos a través del secuestro y del narcotráfico, de los cuales disponen actualmente.

Entre 1990 y 1994, diecisiete mil seiscientos veinticuatro colombianos perdieron la vida como consecuencia de acciones armadas de la guerrilla; nueve mil cuatrocientos cincuenta eran civiles, cinco mil setecientos diez guerrilleros y dos mil cuatrocientos sesenta y cuatro miembros de la Fuerza Pública. De cada cien víctimas, cincuenta y cuatro pertenecían a la población civil, treinta y dos a la guerrilla y catorce a la Fuerza Pública. Durante veinte años -entre 1980 y el 2000- se produjeron en el país diez secuestros semanales en promedio y un número mucho mayor -permanente pero interminable- de vacunas, boleteo, peaje y extorsión en todo el territorio nacional (RODRIGUEZ, 1989: 15).

Por esa misma época, las facciones guerrilleras se encargaron de cuarenta y siete de cada cien secuestros en el Valle de Aburrá, Cesar, los Santanderes y el Valle del Cauca. Entre 1995 y 1996 se registraron mil setecientos cincuenta y un casos de secuestros denunciados o conocidos por las autoridades. Un número indeterminado de plagios es ocultado por sus víctimas, los cuales se estima que representan un alto porcentaje. La guerrilla logró así aumentar paulatinamente no sólo su cubrimiento territorial sino también su capacidad de movimiento y de ofensiva, al acumular cada vez más recursos económicos y militares. Sin embargo, sus características se asemejan cada día más a bandas integrantes de una inmensa organización criminal que a un movimiento armado de rebelión política.

Se ha calificado a la guerrilla, con razón, como una inmensa maquinaria de recolección ilícita de dineros. La extorsión, el secuestro y la extensión de los cultivos de coca y de amapola, han significado para las FARC una fuente inagotable de recursos. Se estima que, por estos conceptos, la guerrilla ha logrado constituir recursos financieros cuantiosos transformando su condición política inicial en práctica delictiva. Tribunales improvisados condenaron a muerte a centenares de sus militantes por simple sospecha de corrupción o traición. Deserciones masivas son reemplazadas con reclutamientos zonales que incluyen niños de corta edad, lo que estaría señalando una debilidad creciente en los frentes guerrilleros. Un reciente informe señala que en Colombia, 14.000 niños se encuentran inmersos en el conflicto interno<sup>5</sup>.

El Departamento Nacional de Planeación “estimó que el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, representaron entre el cincuenta y cinco y el setenta por ciento de los seiscientos veintiséis millones de dólares (US\$ 626.000.000) en que se calculó el flujo de caja para las guerrillas en 1994” (EL TIEMPO, 1997: 7). Para 1995 esta cifra se elevó a setecientos veinte millones de dólares (US\$ 720.000.000), de los cuales han invertido doscientos treinta y seis millones (US\$ 236.000.000). Es decir, la guerrilla se proyecta como una empresa de largo alcance, propietaria de capitales y rendimientos financieros que les aseguran su permanencia en el escenario nacional por mucho tiempo y en pos de sus objetivos.

En la década del 90 la guerrilla contó con recursos del orden de dos millones de dólares diarios (US\$ 2.000.000) para financiar sus actividades. A diferencia de la Fuerza Pública no soportaba pasivos salariales, pensionales, ni prestacionales, hecho que les otorgaba enorme ventaja operacional. Resulta evidente a todas luces que la guerrilla contaba con mayor agilidad ejecutoria que la Fuerza Pública, por las razones mencionadas. Los flujos de la guerrilla se mantuvieron constantes mediante impuestos al narcotráfico como el gramaje, venta de servicios de seguridad para laboratorios, cultivos y pistas clandestinas y otros rubros similares. La guerrilla también intervino en el cultivo y tráfico de drogas en forma directa, lo que representó más del cuarenta por ciento del total de sus ingresos.

---

<sup>5</sup> Colombia es el cuarto país del mundo con más niños combatientes, después del Congo, Ruanda y Myanmar. “La infancia colombiana está secuestrada por el conflicto armado”, y la situación es de tal gravedad que, incluso, “ha bajado el promedio de reclutamiento hasta una edad de seis años”, dijo Sergio Tapia, presidente de la Misión Diplomática Internacional Humanitaria Ruanda 1994, en declaraciones divulgadas por ‘Caracol radio’ de Bogotá. El informe también señaló que se pueden encontrar menores que de combatientes saltan a hacer trabajos para el narcotráfico o la delincuencia criminal. Tapia aseguró que los principales reclutadores de menores son las FARC y el ELN, y destacó la necesidad de que al hablar de un intercambio humanitario de secuestrados por guerrilleros presos, se incluya el tema de los niños reclutados. Finalmente, Tapia indicó que se le presentará el caso del reclutamiento de menores a la Corte Penal Internacional (CPI) para que miembros de los grupos armados ilegales sean juzgados por ese crimen de lesa humanidad.  
[http://messageboards.aol.com/aol/en\\_us/articles.php?boardId=536048&articleId=28987&func=6&channel=Tu+Gente&filterRead=false&filterHidden=true&filterUnhidden=false](http://messageboards.aol.com/aol/en_us/articles.php?boardId=536048&articleId=28987&func=6&channel=Tu+Gente&filterRead=false&filterHidden=true&filterUnhidden=false)

Entre 1991 y 1994, las FARC y ELN recaudaron mil setecientos doce millones de dólares (US\$ 1.712.000.000) en actividades de narcotráfico, lo que sumado al rendimiento de sus inversiones y al desvío de recursos municipales les permitió operar con máxima holgura desde el punto de vista financiero. Mientras el PIB per cápita nacional se situaba en 1995 en mil ochocientos dólares (US\$ 1800), el de la guerrilla superaba los setenta mil (US\$ 70.000), es decir, cuarenta veces más. El gasto total por miembro de la Fuerza Pública fue de novecientos dólares (US\$ 900) en ese mismo año. Según Planeación Nacional, estos datos corroboran la **eficacia** de la guerrilla en actividades de secuestro, robo y extorsión. Entre 1992 y 1996 las FARC aumentaron el número de sus frentes de trece a sesenta, el ochenta por ciento de los cuales operaba en zonas de cultivos de coca, amapola y marihuana (DEFENSA: 1996, 14).

### ***Narcotráfico***

Respecto al papel del tráfico de drogas en la violencia de las tres últimas décadas, es incontrovertible que éste se involucró directamente en el conflicto interno. Múltiples han sido las acciones tácticas llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas de Colombia (incluyo a la Policía Nacional), dando como resultado el paulatino debilitamiento del narcotráfico sin que haya sido posible su extirpación. Es de advertir que las condiciones en que se realizan estas acciones son las más difíciles y complejas que se puedan imaginar, habida cuenta de que el teatro de operaciones siempre suele ser el corazón de la selva, para cuyo acceso en no pocas ocasiones han de emplearse helicópteros, así como avanzadas de superficie y apoyo fluvial. Indudablemente muchos son los aspectos que han contribuido a la hora de lograr el éxito de las operaciones militares en el seguimiento, prospección, desarrollo y operaciones contra el narcotráfico, tales como: la obtención de la información, la celeridad en los desplazamientos, cuidadosos movimientos nocturnos, el uso adecuado del terreno, el empleo oportuno de las comunicaciones inalámbricas y por último, la colaboración de la ciudadanía en contadas oportunidades.

En esta lucha que Colombia viene librando contra los carteles de la droga en el país, las Fuerzas Armadas han desempeñado un papel importante pero cruento. Ha sido una labor constante que en varias oportunidades ha obtenido un reconocimiento de resonancia internacional; el precio ha sido alto, habiéndose pagado con el luto que desgraciadamente ha llegado a numerosos hogares (DIÁLOGO, 1991: 35). Es de anotar que estas tareas no son propias del aparato militar doctrinariamente y en tal virtud, el Ejército cumple misiones que son de otros organismos.

### ***Paramilitarismo***

Para referirme a este ingrato tema es conveniente mencionar los antecedentes y la metamorfosis que han sufrido estos grupos hasta convertirse en un factor importante de ingobernabi-

lidad. Las autodefensas nacieron dentro de los teatros de guerra contrainsurgente con el fin de ejecutar operativos sin trascender más allá de su propio marco territorial, táctico o estratégico<sup>6</sup>. El Decreto 3398 y la Ley 48, que parecían estar bajo severo control, contemplaban a las autodefensas como organismos legales, pero el Estado lo perdió y esa anomalía condujo a que éstas, creadas bajo su espíritu, quedaran finalmente al antojo de particulares, deseosos de tener a su servicio grupos de justicia privada, desviados hacia una crueldad desmedida, para convertirse más tarde en los sangrientos grupos paramilitares al servicio de los intereses del tráfico de estupefacientes, de los grandes latifundistas y nuevos ricos.

Tanto las autodefensas como los grupos paramilitares, solían confundirse en su misión y, según las circunstancias, se diluían, mimetizaban en otras organizaciones de fachada. Su acción era en terminología bélica una **estrategia de aproximación indirecta**. Argumentando la incapacidad de los organismos del Estado para controlar la insurgencia o la delincuencia generalizada, la constitución de tales grupos degeneró en **grupos armados privados** -grupos paramilitares- sicariales patronales y no societarios entrenados por mercenarios y criminales internacionales. La política nacional se vio infiltrada por estos criminales que se comprometieron a “refundar la nación” mediante el empleo de las más inhumanas prácticas para despojar de tierras a sus propietarios en las zonas rurales y para obligar a miles de ciudadanos a votar por sus socios en el crimen, que luego llegaron a ser padres de la Patria y que hoy (2008) en un buen número se encuentran en la cárcel.

Al respecto, Maquiavelo indica sobre los mercenarios: *“un príncipe sabio ha rehuído siempre estas tropas y recurrido a las propias; y ha preferido perder con las suyas que vencer con las ajenas, juzgando que no es verdadera victoria la que se consigue con las armas ajenas... que son casi siempre perjudiciales para el que las llama; porque si pierdes, quedas derrotado, y si vences, te haces prisionero suyo... en fin, las armaduras de los demás o se te caen de los hombros, o te pesan, o te aprietan demasiado”* (MAQUIAVELO, 1983: 81).

Desde finales de la década del 90 hasta nuestros días se presenta una lucha despiadada entre los grupos de narcoguerrilla y los grupos paramilitares en diferentes áreas del país, obstaculizando aún más la gobernabilidad y contribuyendo a la generalización de la violencia

<sup>6</sup> Estas unidades que pretendían defender a la población rural de los ataques de bandoleros desalmados estaban reglamentadas debidamente; así se evidencia en el **Reglamento de Contraaguerrillas**. E.J.C.-3-10, Litografía del Comando del Ejército, Bogotá, 1969. Cap..X. Págs. 184-317. La criminalización de estos grupos se dio como resultado de la relación directa entre el poder económico basado en el latifundio y el poder político. Los afectados han sido pequeños propietarios del campo que tuvieron que abandonar sus tierras y sus cultivos de pan coger ante el terror que impusieron los nuevos ricos y sus repugnantes métodos de aniquilación del contrario. La hipótesis del nacimiento de estos grupos como aniquiladores de la guerrilla, ha servido para que en Colombia, muchos cargos de elección popular, sean ejercidos por corruptos que con su apoyo coparon los poderes locales, regionales y nacionales. Muchos congresistas fueron elegidos por la fuerza de los fusiles y las motosierras.

donde los únicos que pierden son los ciudadanos inermes que diariamente caen por el fuego cruzado. En el mes de junio de 1999, el Ejército Nacional denunció públicamente en dos páginas del Diario El Tiempo, el asesinato de 543 colombianos a manos de la guerrilla y los mal llamados paramilitares. En 2007 una buena parte de los paramilitares se acogieron a un proceso de reinserción a la vida civil que por su tratamiento jurídico no ha podido ser efectivo y mediante el cual se han conocido los nexos de políticos, terratenientes, industriales y otros sectores de la sociedad colombiana.

### ***Delincuencia común***

Colombia ha experimentado todas las formas de delincuencia y violencia conocidas en el ámbito nacional e internacional. Es conveniente aclarar que la delincuencia común, en sus diferentes modalidades y tipos, como el raponeo, el hurto simple, el atraco callejero, las lesiones personales y el homicidio común, se convierte en factor que determina el mayor o menor grado de inseguridad que la ciudadanía en general percibe (ANGARITA, 1995: 37). Así mismo, la delincuencia organizada, trátase de pandillas, bandas y/o mafias, al imprimirles mayor violencia a sus acciones, se constituye en un factor determinante de la negativa imagen del país ante la faz internacional.

La visión general en el estudio del delincuente en Colombia, permite afirmar que es tan amplia la gama y tan variadas las características de los autores de conductas criminales, que de igual forma, deben ser variadas e irregulares las medidas preventivas, correctivas y represivas. Desde el inicio de las comunidades y sociedades, el hombre ha ideado una serie de mecanismos para protegerse, cohabitar tranquilamente y hacer saber sus derechos. La situación actual de inseguridad requiere que una vez conocidos los aspectos críticos, se tomen medidas tendientes a erigir como conductas contravencionales, hechos que hasta ahora no habían sido considerados como tales y que violan los derechos de las personas o la sociedad.

Corresponde a las Inspecciones de Policía y a los Comandos de Estación de Policía, adelantar las investigaciones por conductas contravencionales, iniciadas de oficio o mediante querrela. Día por día la violencia callejera se ensaña contra inermes habitantes de las ciudades que horrorizados afrontan toda clase de atropellos. Esta situación ha puesto al Ejército a militarizar las calles y a proteger instalaciones urbanas públicas y privadas. No es raro encontrar soldados en las esquinas de las ciudades o a la salida de los bancos, cumpliendo funciones que no corresponden con su preparación.

Expertos en sociología criminal puntualizan que la delincuencia forma parte de toda sociedad porque es imposible que exista una totalmente exenta de ella. También se afirma que la delincuencia puede considerarse **normal**, siempre y cuando no llegue a niveles excesivos; pero las

cifras estadísticas demuestran que en Colombia, ese nivel de normalidad de delitos atribuibles a la delincuencia común sobrepasa todos los límites, por cuanto un porcentaje significativo de la población se ha visto afectada por su accionar. Las pandillas juveniles son representativas de este tipo de delincuencia y constituyen la materia prima para las bandas, mafias, grupos paramilitares y de narcoguerrilla.

## 6. El producto del Ejército

Después de analizar someramente sólo cuatro de los factores generadores de violencia y de inseguridad, es conveniente definir el producto del Ejército a la luz de la Constitución Política de Colombia. En general el producto del Ejército se define como:

- a. **Defensa de la soberanía:** “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes en los términos que la Constitución establece” (C.P., 1991). Lo que el Ejército defiende es ni más ni menos que la voluntad política de cuarenta y cinco millones de colombianos; ninguna organización en el país tiene tan grande responsabilidad desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.
- b. **Independencia de todas las instituciones del país y de las determinaciones que adopte el Estado Libre y Soberano.** “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (C.P., 1991).

El Ejército forma parte de lo que la Constitución denomina “las autoridades”; su historia y su prestigio lo presentan como la más importante organización desde la época de la independencia; su accionar y su presencia han sido y son paradigmas ante las otras instituciones que también están encargadas de velar por la tranquilidad ciudadana como condición indispensable para el desarrollo socioeconómico del país.

- c. **Integridad del Territorio Nacional:** con base en los límites internacionales trazados y reconocidos legalmente, así como en las normas dispuestas por el Estado, de estricto cumplimiento por parte de los ciudadanos colombianos. “El Estado planificará el manejo y

aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas" (C.P., 1991).

Ante los intentos extranjeros para invadir el territorio nacional, es el Ejército el responsable de impedir la violación del mismo. Su tarea también es muy importante en la conservación de los recursos naturales con miras a un desarrollo humano sostenible. Los ejércitos modernos, además de estar preparados para la guerra, deben contribuir al mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y de las condiciones de gobernabilidad por parte de los gobiernos de turno

**d. Orden Constitucional**, para garantizar el ejercicio de la democracia emanado de la Constitución Política de Colombia de 1991. "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades" (C.P., 1991).

El Ejército forma parte **esencial** de la fuerza coercitiva del Estado y como tal debe tener el monopolio en el uso de las armas para respaldar al matrimonio indisoluble conformado por el Estado y la sociedad civil. En síntesis, se puede afirmar que la misión constitucional del Ejército se resume en términos de **seguridad y defensa**. Para este artículo, definiré como productos generados por el Ejército solamente los aspectos de seguridad, por cuanto éstos involucran los cuatro productos mencionados en los literales a, b, c y d.

## TEORÍAS DE EFICIENCIA Y EFICACIA E HIPÓTESIS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS RELACIONADAS

La eficiencia de un ejército se mide por la exactitud en el planeamiento de las operaciones militares, por el cumplimiento oportuno de sus misiones, por el mínimo riesgo calculado para la integridad de los combatientes, por el apoyo inmediato a la población civil, por la economía de medios, por el correcto aprovechamiento de la tecnología, por el sentido de pertenencia de sus miembros y, en síntesis, por los resultados finales frente a las expectativas de una sociedad entera. A continuación habrá dedicación a los asuntos relacionados con la eficiencia y la eficacia.

## 1. Bienes públicos, eficiencia y eficacia

“Existen algunos bienes que, o no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente. Un ejemplo a gran escala es la defensa nacional, y otro a pequeña escala, las ayudas a la navegación (como las boyas luminosas). Estos son los llamados **bienes públicos puros**, que tienen dos propiedades básicas: en primer lugar, no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas. Formalmente, el hecho de que un individuo adicional disfrute del bien, tiene un coste marginal nulo. No cuesta más defender a un país de un millón y una personas que defender a uno de un millón. Los costes de una boya luminosa no dependen del número de barcos que pasen por sus cercanías. En segundo lugar, en general es difícil o imposible que no se disfrute del bien público. Si se instala una boya luminosa en una zona rocosa para que nuestros barcos puedan navegar sin peligro, es difícil o imposible impedir que la utilicen otros que naveguen por esa zona. (LORINO, 1993: 79) Si nuestra política de defensa nacional consigue evitar un ataque de otro país, o la despiadada acción de bandidos de derecha y de izquierda disfrazados de defensores del pueblo, todos nos beneficiamos, así algunos consideren que el problema no les compete como en realidad sucedió en Colombia durante décadas; no es posible excluir a ninguna persona de estos beneficios” (CADENA, 1999: 38).

La seguridad del ciudadano se constituye en un bien público, del cual depende el libre ejercicio de sus derechos y la realización plena de sus aspiraciones. Es el Estado el responsable de proporcionar la seguridad ciudadana mediante el monopolio legítimo de la fuerza; ese monopolio lo ejercen las instituciones armadas, entre ellas la principal, el Ejército. Ninguna actividad humana es posible de ejercerse si no existen las condiciones mínimas de seguridad para proteger la vida, honra y bienes de los asociados. Una sociedad desprotegida en este sentido está condenada al canibalismo y en consecuencia muy difícilmente puede construir una nación. La seguridad, sin duda alguna, ha pasado a ser en los últimos años el principal elemento para plantear el inicio de cualquier proyecto productivo.

Los campos y los centros urbanos proporcionan a los ciudadanos las posibilidades de realizar su vida plena, siempre y cuando sus actividades estén protegidas por una fuerza originada en la ley. Esa fuerza no debe ser otra que la que sostiene al Estado, es decir, el Ejército regular conformado por nacionales que en cumplimiento de la Carta Política, abrazan la profesión de las armas, unos por obligación y otros como profesión. Sería interminable enumerar la cantidad de actividades tangibles e intangibles que en un país se afectan por falta de seguridad, y en tal virtud es conveniente reafirmar que definitivamente, ésta se constituye en uno de los más preciados y necesarios **bienes públicos**. Con razón Bolívar expresó: “La seguridad consiste en la garantía y protección que la sociedad concede a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, derechos y propiedades” (PABÓN, 1819:150).

Esbozado brevemente el concepto bien público se parte del principio de **eficiencia** para establecer la posibilidad de medición de las acciones militares no sólo por el número de muertos sino por el impacto social que genera el desempeño del Ejército como ente institucional encargado de ejercer el monopolio de la fuerza legítima del Estado.

## 2. Conceptos de eficiencia aplicados al desempeño operacional del Ejército

### ***Eficiencia a Partir de la Economía***

El concepto de eficiencia tiene aspectos tecnológicos, microeconómicos y sociales que conviene distinguir. Con base en estas definiciones más adelante veremos la posibilidad de presentar una propuesta de evaluación de la eficiencia y eficacia de un ejército.

Los indicadores de eficiencia de una actividad A son todos los factores que influyen significativamente sobre un atributo de eficiencia A. Según que el factor influya sobre el coste, la calidad o plazo de A se llamará “inductor de coste”, “inductor de calidad”, o “inductor de plazo”, respectivamente (LORINO, 1993: 81). Si tomamos en cuenta que todo proyecto debe ser objeto de una evaluación, debemos recordar que “la planeación realmente mejora la eficiencia, tanto si se considera en el nivel del gerente individual como en el del grupo que toma decisiones o en la organización en general” (FILLEEY, 1989: 142). El mantenimiento del orden público, la seguridad ciudadana y la defensa de la soberanía son tareas vitales de una gran complejidad y requieren de una inmensa cantidad de recursos que bien manejados pueden y deben producir resultados eficaces y eficientes.

### ***Eficiencia Tecnológica***

Se define la eficiencia tecnológica como la obtención del producto máximo a partir de una combinación de factores o insumos. Este es un concepto puramente tecnológico que se refiere específicamente al “**cómo**” se hacen las cosas y generalmente el “**máximo**” es definido por los ingenieros o técnicos del producto del cual se está haciendo el análisis. Este concepto de eficiencia requiere, de una parte, haber definido el producto y, de otra parte, conocer las distintas maneras de obtener ese producto. A continuación se define el producto seguridad y se presentan sus principales insumos.

### ***La Seguridad Nacional***

“Se entiende por seguridad en su concepto primario, el estado de protección y cubrimiento en que una nación ubica sus altos intereses frente a todo tipo de amenazas e interferencias. En lo externo, se refiere a la soberanía materializada en su territorio, aguas territoriales y patri-

moniales y espacio aéreo que abarca la órbita geoestacionaria. En lo interno, a la salvaguarda de la vida, honra, bienes, derechos y libertades de sus habitantes. Es claro que la soberanía incluye aspectos jurídicos y políticos que forman parte de la idea. En este orden subjetivo, puede verse amenazada por presiones que, sin entrañar peligro contra lo tangible del concepto, pueden coartar la libertad y obligar a una nación a obrar en forma que favorezca intereses extraños

En Colombia, se perciben amenazas contra los dos ámbitos de la seguridad. Hay naciones que aspiran a espacios territoriales y marítimos que le son propios. Otras pretenden ejercer presiones sobre la conducción de sus asuntos internos, apoyadas en formidable poder coercitivo mediante el empleo de diferentes agentes. El Estado tiene el deber de custodiar ambos frentes por mandato de la Constitución Nacional, empleando los recursos de la diplomacia y el Derecho Internacional en el externo, con un respaldo adecuado de poder militar, y los medios políticos, económicos y de fuerza pública que la ley permite en el interno” (VALENCIA, 1997: 2).

### ***Insumos para generar Seguridad***

El poder relativo de combate de un ejército está constituido por elementos tangibles e intangibles, cuya combinación facilita la realización de operaciones militares, de las que deben encargarse los estrategas. Estos a su vez deben prepararse en el tema mediante estudios profundos y actualizados y no ceder sus funciones a empíricos y aficionados de los que hoy abundan en Colombia. La estrategia instrumenta los medios a través de acciones estratégicas, sopesa los efectos de lo geográfico y define los objetivos estratégicos, detallando medios, intenciones, oportunidad, cadencia y finalmente, el escenario o espacio concreto<sup>7</sup>. En términos generales y a nivel macro, mencionamos a continuación los grupos de elementos que se consideran indispensables para el funcionamiento de un ejército con el objetivo de generar ***seguridad (S)***.

---

<sup>7</sup> Es la Estrategia la rama de las Ciencias Militares que tiene como fin la conducción general de la guerra y la organización defensiva de una nación. La Geoestrategia, entonces, es la parte de la geografía política que analiza la organización en el espacio de las fuerzas militares, políticas y económicas implicadas en una guerra o en las operaciones de defensa de un territorio. La Geopolítica busca encauzar la conducción del Estado al mantenimiento y/o logro de sus objetivos políticos. Estos objetivos tienen por tanto la particularidad de ser alcanzados por la vía pacífica o por la fuerza, aisladamente o en alianza con otros Estados; es entonces cuando entra en juego la estrategia militar para analizar su viabilidad de alcanzarlos a la luz de los medios humanos y materiales de que dispone el Estado o el bloque de Estados y de las consideraciones geográficas imperantes; así aparece como ciencia hermana o paralela de la geopolítica, la geoestrategia o estrategia tridimensional de grandes espacios, que estudia los factores físicos que influyen en la estrategia, considerada ésta en su más alto nivel.

**Elementos Tangibles (eT):**Recursos humanos (**rH**)Recursos económicos (**rE**)Recursos tecnológicos (**rT**)

$$eT = (rH + rE + rT) \quad (1)$$

**Elementos Intangibles (eI)**Políticas de seguridad (**pS**).Doctrina militar (**dM**).Motivación personal (**mP**).Apoyo de la ciudadanía (**aC**).Liderazgo militar (**IM**).

$$eI = (pS, dM, mP, aC, IM) \quad (2)$$

Habiendo definido los insumos que un ejército requiere para generar seguridad (**S**) y conociendo que éstos conforman el poder relativo de combate, podemos deducir la siguiente función elemental:

$$S = f(eT, eI) \quad (3)$$

Teniendo en cuenta que los elementos tangibles e intangibles se emplean para la realización de operaciones militares, la función anterior también se puede expresar de la siguiente manera:

$$S = f(\text{operaciones}) \quad (4)$$

Es decir, la seguridad que ofrezca el Ejército depende de elementos tangibles e intangibles y de la manera como combine estos dos conjuntos de elementos.

***Eficiencia Microeconómica***

Se refiere a la obtención de un producto a costos "mínimos". Esta clase de eficiencia tiene directa relación con la eficiencia tecnológica. Los costos generales se definen por la sumatoria de los costos de trabajo de hombres, capital y valor de la tierra, por ejemplo:

$$C = wL + rK + sT, \text{ donde:} \quad (5)$$

**C** = costos**wL** = trabajo hombre**rK** = capital**sT** = valor de la tierra

En el caso particular del ejército, los costos están dados por la valoración de los insumos que se explicaron en la sección anterior. Por tanto:

$$C = \{W \times rH + j1 \times rE + j2 \times rT\} + \{pS, dM, mP, aC, IM\} \quad (6)$$

C = Costos

W = Precio salarios hombre

j1 = Precio recursos económicos

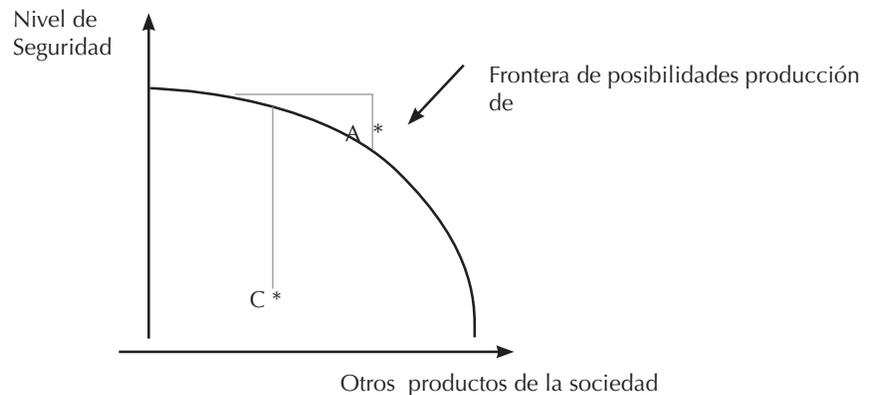
j2 = Precio recursos tecnológicos

La minimización de los costos está sujeta a las restricciones tecnológicas, con lo que se quiere decir que a mayor tecnología, menores costos, y viceversa. Los componentes de estos costos están definidos por la tecnología. Para alcanzar la eficiencia microeconómica, en un ejército deben minimizar los costos que aparecen en la anterior ecuación.

### ***Eficiencia Social***

Aludiendo a la definición de Pareto, se puede decir que la producción de seguridad es eficiente socialmente si, para incrementar seguridad, se tuviera que incurrir en la disminución del producto de algún otro bien; por ejemplo, salud, educación, recreación (ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO, 1983: 163).

**Gráfica No. 1**



**FUENTE:** elaboración propia

En la gráfica No. 1, se han agrupado en dos categorías los bienes que la sociedad puede producir: nivel de seguridad, de un lado, y "otros productos" de otro lado. También allí aparece la curva "frontera de posibilidades de producción". Cada punto sobre esta frontera describe la combinación del producto "seguridad" y la del producto "otros" que es la máxima factible teniendo en cuenta los recursos de todo orden disponibles en la economía.

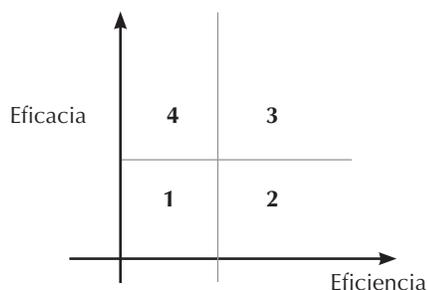
Así, la “frontera de posibilidades de producción” de la gráfica No. 1 está conformada por diferentes combinaciones, todas ellas eficientes. La sociedad deseará estar en uno de los dos puntos de esta frontera (A ó B). Pero obsérvese que una vez escogida una combinación eficiente pasar a otra tiene un costo. Por ejemplo, pasar de la combinación A a la B tiene un costo social: dado que A y B están en la frontera de posibilidades de producción de la sociedad, producir más “seguridad” implica necesariamente producir menos de “otros productos de la sociedad”.

Por lo anterior, la producción en C no es eficiente: se puede tener más seguridad, por ejemplo pasando de C a B, sin tener que disminuir la producción de los “otros” productos.

### 3. Diferencia entre los conceptos de eficiencia y eficacia

Se habla de eficacia cuando un producto está siendo demandado por las personas a las que se pretende hacerlo llegar. Nótese, entonces, que ligada a la eficiencia tecnológica, a la eficiencia microeconómica y a la eficiencia social, lo ideal para un ejército, es que sea eficiente y eficaz. Si no es posible la obtención de resultados en los dos aspectos, por lo menos se debe ser eficaz. La gráfica No. 2 muestra que se puede ser eficaz sin ser eficiente; que siendo eficaz se puede llegar a la eficiencia; que si no se es eficiente y eficaz, la organización está condenada a desaparecer:

Gráfica No. 2



FUENTE: elaboración propia

**Eficacia** = hacer las cosas que se deben hacer

**Eficiencia** = hacer las cosas correctamente

- 1 = Aviso urgente de reingeniería
- 2 = Ser eficiente solamente
- 3 = Lo ideal; ser eficaz y eficiente
- 4 = Ser eficaz solamente

Entre los campos 2 y 4 es preferible este último. El campo 2 nos muestra una situación en la cual la organización desaparecerá en forma lenta. Lo ideal es llegar al campo 3, donde se combinan la eficacia y la eficiencia. El campo 1 se constituye para una organización en un aviso urgente de reingeniería. La eficacia está estrechamente relacionada con la demanda observada hacia un bien; la eficiencia tiene que ver con la oferta de ese bien. Así, eficacia y eficiencia son dos conceptos muy diferentes; sin embargo, los dos conceptos están muy relacionados entre sí.

#### **4. Planteamiento de las hipótesis económicas y políticas sobre la eficiencia y eficacia de un ejército**

##### ***Económicas:***

- 4.1** *La eficiencia microeconómica de un ejército depende del incremento en el presupuesto, de otros recursos para gastos militares y de cambios organizacionales profundos.*
- 4.2** *Si la eficiencia microeconómica de un ejército se logra mediante el incremento del gasto militar y de su mejora organizacional, los problemas de seguridad y defensa tendrán más alta probabilidad de solución. Sin embargo, otras variables cruciales son las políticas.*

##### ***Políticas:***

- 4.3** *La inexistencia de políticas claras sobre seguridad y defensa afecta la eficiencia económica y la eficiencia social de un ejército.*
- 4.4** *Sin el análisis político de cada acción militar, las operaciones para producir seguridad no logran eficacia.*

#### **5. Interrelaciones entre hipótesis**

Los resultados operacionales del Ejército frente a la situación de violencia generalizada y, en especial, lo que atañe con la conformación, crecimiento y actividades de grupos armados fuera de la ley que afectan el desarrollo socioeconómico del país se presumían en la década del 90 ineficientes, y la cúpula militar reclamó mayores recursos de los asignados por el Estado para realizar su misión constitucional. Las instituciones públicas que ejecutan dineros del presupuesto nacional están obligadas a presentar sus resultados en términos de eficacia y eficiencia y en tal virtud, el Ejército no puede ser la excepción. Tradicionalmente, el manejo del gasto militar se ha limitado al conocimiento y supervisión de algunos entes estatales, pretextando que por razones de seguridad nacional, es necesario mantener la reserva en tal materia. Ante los fracasos operacionales por parte del Ejército, algunas entidades manifestaron su preocupación, como se confirma en la siguiente nota:

*“Tenemos la impresión que hay mucho por mejorar en la gestión del Ejército. No queremos entrar a debatir temas como el de la inteligencia militar o su capacidad operativa en los frentes de batalla; simplemente queremos hacer referencia a lo gerencial. Seguramente en el delicado manejo del recurso humano hay campo para avanzar en materia de selección, capacitación y desarrollo. Y es muy probable que su estructura organizacional -no la puramente castrense- necesite cambios profundos para que funcione mejor. No hemos visto evolución alguna en estos frentes. Mientras que todo el mundo se actualiza y hace transformaciones trascendentales, las Fuerzas Militares conservan una manera de administrar que no ayuda para nada a alcanzar sus difíciles objetivos. Sería conveniente que todo este asunto fuera analizado por expertos con la meta de modernizar la Institución Militar, que es esencial por naturaleza y por la situación específica que azota al país” (PORTAFOLIO, 1997: 6).*

Cuando esta investigación se realizó a finales de la década del 90, se propuso una manera de evaluar los resultados operacionales del Ejército, investigando las posibles causas de la supuesta ineficiencia y recomendando políticas y cursos de acción para lograr el cumplimiento del artículo 22 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que a la letra dice: *“La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”*.

A raíz de los repetidos descalabros que tuvo el Ejército frente a la guerrilla en el transcurso de operaciones militares y de los cuales aún existen en 2008 secuestrados militares en poder de las FARC, varios sectores de la sociedad, y en especial los medios de comunicación, se preguntaban si éstos obedecían a una presunta ineficacia e ineficiencia. Los altos mandos respondieron con acento seguro que *“era por falta de recursos”* (BONETT, ENTREVISTA, 1997). *“Un camino posible para determinar la eficiencia de cualquier organización, puede ser acudiendo a la medición de los siguientes factores: el número de asociados; la capacidad financiera; su estructura organizacional; el respeto de la opinión pública y el efecto multiplicador”* (ROA, 1992: 37).

En el mundo contemporáneo, las organizaciones públicas y privadas enfrentan grandes retos que demandan cambios y mejoramiento permanente. Las primeras deben ajustarse a los procesos sociales, económicos y políticos para no perder su legitimidad. Las segundas deben adaptarse para sobrevivir en un mundo cada vez más integrado y competido. En general tanto las organizaciones públicas como las privadas encuentran un entorno muy dinámico que ofrece oportunidades y amenaza (CÁRDENAS, 1992: 11).

Hablar de eficacia y eficiencia de un ejército implica referirse a los factores tangibles e intangibles que conforman su poder relativo de combate, es decir, la suma de los recursos humanos y técnicos con que cuenta para cumplir la misión. Es adentrarse en el oscuro campo de los secretos militares y armar el rompecabezas que contiene los elementos indispensables para el cumplimiento de una de las tareas más sensibles para el desarrollo socioeconómico de cualquier país: el mantenimiento del orden y la seguridad nacional.

## 6. Posibilidad de medición de la eficiencia del ejército desde el punto de vista económico

Corrientemente se dice que no existen indicadores de eficiencia para medir el desempeño operacional del Ejército; sin embargo, es de suponer que las operaciones militares obedecen a proyectos tangibles posibles de ser evaluados y, por lo tanto, esos proyectos deben ser sometidos a los respectivos conceptos de viabilidad para evitar fracasos operacionales representados en onerosas inversiones en material bélico y en pérdida de vidas humanas que también son cuantificables.

Ni en el sector público ni en la empresa privada deben realizarse proyectos cuyos resultados no estén asegurados; los primeros deben conseguir un impacto social que garantice mejores condiciones de vida para los ciudadanos; los segundos comprometen la rentabilidad en términos financieros, y en los dos casos, necesariamente se hacen presentes los conceptos de eficiencia y eficacia.

La seguridad y la defensa se constituyen en megaproyectos de gran impacto social si tenemos en cuenta que de ellos depende nada más y nada menos que el desarrollo de un país que cuenta con inmensos recursos renovables y no renovables, los cuales en caso de ser bien manejados, podrían proyectarlo como una potencia a nivel mundial. La seguridad ha pasado a ser en Colombia el más crítico elemento, sin el cual no es posible realizar ninguna actividad de tipo económico o social. El deterioro del medio ambiente y la parálisis de la producción petrolera del país, por ejemplo, como producto de los atentados terroristas a los oleoductos, son consecuencia de la ineficiencia e ineficacia del Estado en materia de seguridad.

La quiebra financiera de una empresa del sector privado y el fracaso de un proyecto social en el sector público son comparables desde el punto de vista de la planeación, teniendo en cuenta que en términos económicos y sociales, nadie, absolutamente nadie se le apuntaría a un proyecto cuyo éxito no esté previsto. Las operaciones militares tendientes al mantenimiento de la seguridad y la defensa deben manejarse como proyectos de la más alta importancia y, por lo tanto, cumplir los pasos metodológicos de la evaluación con el fin de analizar su eficiencia y su eficacia.

Lo anterior implica el trabajo interdisciplinario de especialistas militares, de estadísticos y de economistas que analicen las operaciones militares en proyecto para verificar su viabilidad, si se tiene en cuenta que además de los pertrechos necesarios para el combate contra los diferentes actores de la violencia, lo que está en juego son vidas humanas, las cuales también son cuantificables en relación con el concepto “expectativa de vida” y por las grandes sumas de dinero que el Estado debe sufragar como indemnización.

La misión constitucional del Ejército para garantizar la sana convivencia ciudadana en condiciones de igualdad y libertad, manifiesta la voluntad política del Estado de imponer el orden

mediante el monopolio de la fuerza legítima, y si los resultados no son los esperados, cabe entonces la posibilidad de encontrar una presunta ineficiencia e ineficacia.

Tanto en la guerra regular como en la irregular existen factores de incertidumbre a los que comúnmente en el ámbito castrense se les denomina **imponderables**; son los riesgos no calculados que aparecen en el fragor de la lucha, para los cuales las tropas también deben estar preparadas. Los ejércitos más poderosos han sufrido el efecto de los imponderables, pero en el caso colombiano se han vuelto cotidianos, y como resultado de los mismos, la eficiencia operacional de su Ejército se ha visto gravemente afectada.

Para que los imponderables no sean pretexto de los fracasos operacionales de un ejército, se debe tener en cuenta el tipo de guerra que se libra y prever tanto la estrategia como la táctica en forma cuidadosa. Solo así se incrementará la eficiencia y se minimizarán los riesgos de las propias tropas.

Así como en el campo de la ingeniería, los profesionales especializados en estudios de suelos deben contar con los conocimientos teóricos y la experiencia para solucionar los inconvenientes que aparezcan en la construcción de un megaproyecto, de igual manera los profesionales militares deben prever las soluciones para aplicar las herramientas apropiadas en el cumplimiento de sus misiones específicas, de tal manera que los imponderables puedan superarse favorablemente.

Las tareas de defensa y seguridad se conciben como megaproyectos por ser bienes públicos puros, necesarios como ningún otro para proporcionar condiciones de convivencia ciudadana, coadyuvar al desarrollo y, sobre todo, para permitir el afianzamiento de la democracia como sistema de gobierno. En todo caso, estos megaproyectos requieren de políticas claras emanadas del más alto nivel de decisión y su ejecución debe tener en cuenta las estrategias y movimientos tácticos que aseguren su éxito mediante el impacto social positivo a nivel local, regional y nacional.

## 7. Relación entre política y eficiencia del ejército

### ***Concepto de Política***

En las siguientes páginas se definirá el nexo del problema planteado sobre la eficiencia del ejército en el campo de la ciencia política y las relaciones existentes con el **análisis de las políticas públicas** en estricta concordancia con la teoría contemporánea.

La seguridad y la defensa son dos elementos importantes del poder y, por lo tanto, sujetas a la acción política por tratarse precisamente de herramientas fundamentales para mantener el monopolio de la fuerza, proporcionando así a toda una nación las posibilidades de desarrollo.

Ningún Estado moderno puede concebirse sin la aplicación de políticas públicas que obren conjuntamente entre sí para gobernar democráticamente. Los asuntos militares no deben considerarse aislados del conjunto de las políticas, y menos, tratarse como temas de pequeños grupos alejados de la sociedad civil.

Se entiende por **política** el conjunto de fenómenos sociales que pueden abstraerse de ese mismo conjunto de fenómenos mediante la utilización de un criterio particular que es el **poder**, entendido éste como el elemento de legitimidad y autoridad con el propósito de gobernar o dirigir a los diferentes grupos de la sociedad. La política entonces debe asociarse al comportamiento humano y por lo tanto es relevante discernir sobre qué comportamientos son políticos y cuáles no. Indudablemente, el hombre es un animal social y por lo tanto no puede concebirse la política por fuera de la sociedad.

La política necesariamente tiene que ver con todos los asuntos que afectan a la colectividad, por lo que se puede afirmar que tiene estricta relación con el ámbito público; así pues es conveniente enfatizar que la política es una forma de ejercer el poder mediante la toma de decisiones por medios públicos.

La Ciencia Política es el estudio de la formación, obtención, ejercicio, distribución y aceptación del **poder público**, el cual permite organizar soberanamente a una sociedad determinada. "De esta manera, se produce un consenso generalizado internacional que estima la existencia de al menos ocho sub dominios de la **Ciencia Política**; éstos son: estabilidad política, inestabilidad y cambio; metodología; política comparada; política nacional; políticas públicas; relaciones internacionales, y teoría política" (ALCANTARA, 1996: 26).

El estudio de la política requiere de referencias teóricas y de aplicaciones científicas orientadas a la formación de líderes con conocimiento y no como comúnmente se concibe, por el desempeño de dirigentes empíricos, interesados en solucionar los problemas de sus electores.

Tradicionalmente en Colombia los temas de seguridad y defensa se han manejado de manera discrecional no reglada, llegándose al extremo de considerarlos como secretos de Estado. A no dudarlo hay asuntos específicos que requieren este tratamiento, pero las políticas generales deben merecer el consenso ciudadano mediante el tratamiento regular de las disposiciones que se tomen en torno a la misión principal del aparato militar.

"El origen de las necesidades, así como la percepción de su magnitud y significado por los distintos actores que serán objeto de las políticas, las demandas, las relaciones Gobierno-Parlamento, la presión sobre los grupos de interés, la capacidad real de la administración, así como el modelo de la misma adoptado, y la evaluación de la eficiencia y de la efectividad

de las políticas, son temas que interesan directamente a la Ciencia Política" (ALCANTARA, 1996: 45), porque de su estudio secuencial se instrumentarán las políticas públicas apropiadas y orientadas a la solución de los requerimientos de los diferentes grupos organizados de la sociedad civil.

Es preciso afirmar que para la emisión de políticas públicas, es conveniente la aplicación de estudios interdisciplinarios y una fuerte fundamentación en temas específicos; es por esto que los estudiosos de la Ciencia Política deben conocer las generalidades del comportamiento humano y su interrelación con el entorno, lo cual implica además del estudio académico, la aplicación del conocimiento como función social. La preparación académica de los militares en Colombia se ha distinguido por el interés en perfeccionar los métodos y maniobras operacionales, pero se observa descuido en la parte filosófica y humanística de las relaciones civiles-militares como factor de cohesión para el afianzamiento del imaginario de nacionalidad.

El análisis de las políticas públicas en los últimos tiempos ha pasado a considerarse como una "ciencia de la acción" por la contribución de los expertos a las decisiones de las autoridades gubernamentales. Fue especialmente en Estados Unidos, durante las administraciones Kennedy y Johnson, donde un grupo de expertos trabajaron intensamente en la realización de programas relacionados con la preparación de las decisiones y de su evaluación. Se pasó así de la teoría a la práctica mejorando el funcionamiento del sistema mediante la intervención de ingenieros, economistas, militares y estadísticos, quienes junto con los politólogos abrieron camino a esta nueva rama de la Ciencia Política.

Básicamente fueron tres los modelos teóricos que contribuyeron al conocimiento y mejoramiento de las políticas públicas: el primero, centrado en un enfoque social que privilegiaba al individuo y al pluralismo social, concibiendo el Estado desde una perspectiva funcionalista para atender solamente las demandas sociales. El segundo insistía en atribuir al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos. El tercero intentaba encontrar un camino intermedio, dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecían entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permitían traducir. Estos tres modelos no desatendían las implicaciones para la acción, pero implícitamente confirmaban que los análisis de política se fundamentan en la filosofía política (MENY and THOENIG, 1992: 45).

El análisis de las políticas públicas no ha sido un monopolio exclusivo de los politólogos, sino que ha sido igualmente un campo privilegiado de investigación para los economistas, hasta el punto en que los propios politólogos se han influenciado de los axiomas de la ciencia económica; en la obra de Olson se aprecia claramente cómo los actos humanos son influenciados por la teoría económica, hasta el punto paradójico en que los individuos rechazan su compromiso con las acciones colectivas aun sabiendo que esos resultados colectivos pueden

ser beneficiosos para cada uno de ellos. La racionalidad se convirtió entonces en criterio importante frente a la teoría pluralista, la cual había nacido en conjunto con teorías racionalistas derivadas de la ciencia económica.

Las operaciones militares requieren de un detallado apoyo logístico y por lo tanto se enmarcan en el campo de la ciencia económica. Es por esto por lo que además de conocer los fundamentos de las ciencias militares, los hombres de armas deben estar preparados en las nuevas formas de administrar y comprometer los recursos del Estado bajo claros lineamientos constitucionales con el ánimo de entregar resultados en beneficio de la ciudadanía a la que representan, la cual al fin y al cabo aporta esos recursos esperando siempre comportamientos eficientes y eficaces con impacto social positivo.

La participación de los individuos de manera racional y su comportamiento en consideración a sus propios intereses, la distinción entre los bienes privados y los bienes públicos y la asignación de recursos por prioridades, dan origen a la teoría del Public Choice, la cual rechaza los mecanismos de organización y control centralizados y en cambio pregona las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño (MENY and THOENIG, 1992: 49).

Generalmente los ejércitos nacionales son organizaciones de gran tamaño a las cuales es posible aplicar la teoría del Public Choice en pro de su eficiencia. Cuando estos ejércitos poseen estructuras centralizadas pueden tornarse ineficientes e ineficaces por la tramitología propia de los organismos estatales y perjudicial para los intereses nacionales que requieren del monopolio de la fuerza efectiva para hacer cumplir la ley. La concentración del poder y su aplicación arbitraria amparada en la norma legal de la discrecionalidad total e irracional, pueden llegar a comprometer la misma seguridad del Estado.

En 1961, dos politólogos y un economista norteamericanos (Ostrom, Tiebout, Warren) propusieron la fragmentación local que según ellos mejoraba la capacidad de control, incrementaba la eficacia y procuraba la representación política en razón a que pequeñas unidades locales especializadas podrían determinar el precio justo que debía repercutir en el consumidor. Significaba esto que era la comunidad la que en forma organizada debía atender sus propias demandas con los recursos del Estado; pareciera ser el inicio de la correcta aplicación de la participación política en la toma de decisiones con impacto social.

Los recursos que un Estado suministra a su Ejército deben ser proporcionales a la demanda y justificados mediante la oferta de productos de la mejor calidad que cumplan una función social y que presenten resultados favorables en la relación costo-beneficio. Cuando esta relación es negativa, además de las pérdidas económicas, los Estados entran en crisis por la decadencia de su legitimidad frente a las expectativas de la sociedad.

Existe una distinción clara entre los políticos y los analistas de política; mientras los primeros se interesan por la distribución de los productos y la forma como las políticas públicas afectan a los individuos y a ciertos grupos, y ponen su acento en la negociación y el compromiso tratando de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscando resolver el conflicto entre rivales, distribuyendo los limitados recursos del Estado, los segundos se interesan por la eficiencia económica y por la forma como las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto; les dan mayor importancia a los objetivos políticos y prestan especial atención a jerarquizar los objetivos en competencia.

En Colombia debería ser objeto de interés por parte de los analistas de políticas públicas, el desempeño del Ejército frente a la eficiencia económica y a la prioridad en el gasto social. Toda operación militar se constituye en un proyecto social donde se comprometen inmensos recursos económicos y vidas humanas. La operación militar realizada en marzo de 2008 en suelo ecuatoriano por el Ejército de Colombia constituyó uno de los principales éxitos en su lucha contra las FARC, desde el punto de vista militar, pero desde la política, provocó el rompimiento de relaciones diplomáticas por parte de tres países, conflicto que se convirtió en regional y que fue necesario resolverlo en la Cumbre del Grupo de Río celebrada en Santo Domingo, República Dominicana. Ese conflicto es una clara muestra de la falta de análisis político a las operaciones militares.

Para el analista de políticas los mejores resultados se representan en mayores beneficios para la sociedad, imponiendo el criterio de eficiencia para la redistribución del ingreso hacia los grupos que él considera más necesitados. En cambio el político se interesa más en la distribución de los productos, enfatizando su acción en las comunidades organizadas y no específicamente en los ciudadanos individuales; y es que con esta actividad responde a su compromiso con los electores y no a la intención del beneficio público, propio del analista (AGUILAR, 1992: 239). Mientras el político busca satisfacer las demandas y deseos expresados específicamente por sus electores, el analista en realidad se ocupa de lo que los grupos sociales necesitan; esta gran verdad, aparentemente separa a los dos pero en el fondo sugiere su complementación para obtener los mejores resultados de las políticas públicas pero aún más, para el correcto manejo de la política.

Cuando las políticas de seguridad y defensa se orientan a la protección de intereses económicos privados, los militares actúan como políticos y no como analistas de política. Existe una gran equivocación al pretender que en la formación académica militar se prohíban terminantemente los temas relacionados con la política por considerarlos propios de la deliberación. Un militar íntegro debe ser analista de las políticas de seguridad y defensa.

Thomas Christiano, en su artículo "The Rule of the Many", expone las condiciones para que las decisiones colectivas sean racionales, entre las cuales vale la pena mencionar la per-

suasión, la variedad, la transparencia, la apertura mental, la eficiencia y la guía de la razón (CHRISTIANO, 1996: 120). Al referirse a la lógica de la inequidad menciona como factores determinantes la división del trabajo, que produce diferencias sistemáticas en el acceso a la información y los motivos de interés personal que considera injustificados. El análisis de las políticas públicas se refiere al proceso de la solución de los problemas y a su materialización en cursos de acción para intervenir en lo público por parte de un agente estatal. Conociendo las políticas se construye la política; de ahí la importancia de su análisis. Este análisis implica el conocimiento del Estado y de todo su sistema institucional, de la política, es decir del juego del poder y por supuesto de la administración. Cuando las decisiones públicas se convierten en políticas públicas en un sistema democrático, se puede hablar del manejo de la política.

### ***Las políticas públicas de seguridad y defensa***

El tema de las políticas públicas se constituye hoy por hoy en un elemento fundamental para garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones estatales, teniendo en cuenta que de su definición y de su aplicación real, depende el grado de aceptación por parte de los ciudadanos en la relación Estado-sociedad civil. El Ejército es una institución estatal y para su funcionamiento requiere también de la aceptación ciudadana. Es por esto por lo que las decisiones sobre políticas de seguridad y defensa deben ser fruto del consenso y no de apresuradas determinaciones coyunturales tomadas por pequeños grupos de especialistas militares sin la asesoría de analistas en políticas públicas.

Indiscutiblemente, la orientación social de las políticas públicas afecta en forma directa la acción de los gobiernos, por cuanto según el éxito o el fracaso de las mismas, éstos obtendrán el respaldo o la animadversión de los ciudadanos; entonces, puede afirmarse que existe una estrecha relación entre las políticas públicas y los diferentes grados de gobernabilidad. En Colombia, específicamente, la crisis gubernamental ha originado la elaboración de políticas públicas que atañen con la economía, la política, la seguridad, la defensa, la educación, la salud, la pobreza y un sinnúmero de factores que involucran a todos los ciudadanos, generando inconformidad y reclamos cotidianos materializados en marchas de protesta, paros laborales, desempleo y descontento general. Se argumenta con razón que un Estado débil no es capaz de trazar y mucho menos de hacer cumplir las políticas que pretendan solucionar las demandas de los ciudadanos. Pero también, si las políticas se adoptan de manera apresurada para remediar crisis y problemas a corto plazo, sin contar con los recursos humanos, técnicos y financieros, los entes estatales encargados de tan delicada función se desacreditan y pierden autoridad.

Los fenómenos políticos son entendidos como aquellos que tienen que ver con el poder y con su capacidad de extraer recursos de la sociedad para volverlos a inyectar en ella (ALCANTARA, 1996: 30). Por lo tanto es conveniente que la sociedad civil participe en la formulación de las

políticas públicas, no solamente como demandante sino como gestora de su propio desarrollo; lo anterior presupone la participación ciudadana como medio eficaz para ejercer los derechos al tiempo que para cumplir con las obligaciones hacia el Estado. La formulación de políticas públicas requiere de estudios interdisciplinarios y de una fuerte fundamentación en temas específicos para lograr la aplicación del conocimiento como función social y no solamente como deseo gubernamental por cumplir con propósitos u objetivos que garanticen el éxito de la gestión.

### ***El Control Social***

En las sociedades modernas, los Estados deben buscar la equidad en oportunidades, sobre todo en lo referente a la participación, y Colombia no puede ser la excepción. En algunas sociedades los propósitos que se persiguen son de carácter redistributivo. Los economistas proponen, para mejorar el crecimiento, la inversión en capital humano como variable importante del desarrollo; las inversiones en salud y educación generalmente concentran los mayores gastos, y el papel del Estado en términos de política social se refleja en inversiones a largo plazo. Por supuesto, esa inversión es riesgosa y es por esto por lo que el capital privado no lo hace, dejando que sea el Estado el que realice los mayores esfuerzos; por lo menos en Colombia es lo que ha ocurrido y ocurre en la actualidad.

El asistencialismo es un tipo de política social que pretende solucionar problemas coyunturales. El paternalismo implica el diseño desde el Estado de políticas sociales que responden a intereses de la burocracia y que por lo tanto clasifican a los individuos como simples sujetos de atención. El neoliberalismo ha traído consigo el desmonte de procesos ***asistencialistas y paternalistas***, dejando al mercado la función de imponer la asignación de recursos, pero en las áreas sociales no existe ni la información ni la infraestructura para tener acceso al mercado, y es que éste por sí solo no asegura el acceso a servicios básicos fundamentales.

Existen bienes a los que todo ser humano tiene derecho, llamados ***bienes meritorios***; son éstos precisamente los que debe proveer el Estado, pero la tendencia hoy, es que el Estado cambie, de proveedor de servicios a garante del acceso a esos bienes meritorios. Solamente el Estado prestará aquellos servicios que no ofrezcan condiciones de mercado. La teoría del Public Choice insiste en la distinción entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos que emanan de los servicios públicos y de las administraciones (MENY and THOENIG, 1992: 48). La privatización pretende dejar a las reglas del mercado el acceso a determinados servicios; la participación privada ofrece servicios que el Estado no produce ni puede financiar, y teóricamente con ello se busca la transparencia en la asignación de los recursos. La participación comunitaria tiene como objetivo de política social que la comunidad deje de ver al Estado como proveedor de servicios, coadyuvando a la correcta distribución de los mismos.

Tanto la privatización como la descentralización son políticas que se están aplicando en Colombia como una forma de desarrollar la Constitución de 1991. Sin embargo, no es fácil

entender hasta qué punto será legal y lógico encargar de la seguridad ciudadana a particulares a quienes el Estado les vende armas para conformar grandes empresas que obtienen inmensos recursos y que en la actualidad están integradas por aproximadamente cuatrocientos mil hombres en todo el país. Cabe entonces preguntarnos: ¿qué hacer con esos hombres que se acostumbraron al manejo de las armas como una forma de trabajo, si es que el Estado algún día recobra el monopolio de la fuerza y el país adquiere la paz conveniente para garantizar las libertades ciudadanas?

En la formulación de políticas públicas, un analista con imaginación debería siempre ser capaz de construir una explicación razonada de la elección realizada por el gobierno (ALLISON, 1981: 170). Es por esto por lo que el gobierno colombiano debe reflexionar seriamente sobre las políticas emitidas en torno a la privatización y a la descentralización, pues se considera que las situaciones coyunturales no son propicias para la adopción de políticas a largo plazo. El ciclo de las políticas públicas impone el conocimiento profundo de los problemas, la correcta implementación de una agenda, detallada formulación de alternativas, elección de las alternativas más apropiadas, cuidadosa toma de decisiones, pormenorizada implementación y responsable evaluación de resultados y procesos. Sin embargo, amén de ejecutar completamente el ciclo de las políticas públicas, es posible que se presenten cambios, precisamente por alteración en las condiciones de tiempo y espacio.

La formulación de una política implica enlistar en orden de importancia todos los elementos positivos o negativos y la clasificación de los mismos con el fin de obtener la máxima eficiencia (LIMDBLON, 1992: 201). Con esto quiero decir que formular una política implica la participación interdisciplinaria de técnicos, científicos, hombres de leyes y de la propia comunidad, para que después de un balance concienzudo se pueda obtener como resultado la solución deseada a los problemas existentes. Existe estricta relación entre la eficiencia del Estado y el control social ejercido por la comunidad. En Colombia estamos lejos de desarrollar el pensamiento de Limdblón, en razón a que las políticas públicas se formulan desde el Estado pero muy difícilmente permiten el control social y aunque esta reflexión no constituye ningún descubrimiento, sí nos debe servir para mirar hacia el futuro procurando la participación ciudadana como una excelente forma de concebir y ejecutar políticas con fines sociales, incluyendo por supuesto, las de seguridad y defensa.

Analizadas en páginas anteriores las diferencias entre la política y las políticas, es necesario afirmar que los militares deben por obligación conocerlas y en consecuencia actuar. No es posible que en esta época la palabra política se maneje dentro del Ejército como algo prohibido, teniendo en cuenta que a ellos les está vedado la participación en política. Lo que ha ocurrido hasta ahora en Colombia, es que las políticas en cuanto a la seguridad y defensa se han formulado desde las más altas esferas del Estado, en algunos casos sin tener en cuenta

el concepto de quienes teóricamente poseen los conocimientos y prácticamente las hacen cumplir. De ahí que no hayan tenido el éxito deseado y por el contrario, generalmente han originado el rechazo de algunos grupos de presión por considerarlas ineficaces, autoritarias y alejadas de la realidad nacional frente a los problemas sociales.

Al respecto Peter Maslowski, profesor de Historia en la Universidad de Nebraska en Lincoln, afirma que “muy pocos de los hombres y mujeres hoy día en el Congreso han prestado servicios como soldados profesionales, y por eso no son muy expertos en los asuntos técnicos militares, que exigen años de estudios y experiencia para dominar. Por otro lado, muy pocos soldados profesionales tienen experiencia como políticos y, aparentemente, poco aprecian el proceso político en una sociedad democrática” (MASLOWSKY, 1990: 12). El control social es indispensable en las sociedades modernas para lograr que las políticas alcancen los objetivos propuestos, y por lo tanto las políticas de seguridad y defensa deben ser objeto de este tipo de control. La seguridad ciudadana como función primordial del Estado es factible de medirse y en esta tarea además de los especialistas militares deben intervenir analistas de política y economía.

### 8. Posibilidad de medición de la eficiencia del Ejército desde el punto de vista político

A partir del estudio de los cuatro componentes básicos de la misión del Ejército, se diseñó una matriz de calificación que contiene las cuatro clases de eficiencia esbozadas en el presente artículo a saber: eficiencia tecnológica, eficiencia microeconómica, eficiencia social y eficacia. La matriz que a continuación se propone, puede servir como modelo para evaluar la eficiencia y eficacia de un ejército.

Tabla No. 1

Seguridad Clases de eficiencia	DEFENSA DE LA SOBERANÍA	INDEPENDENCIA DE LAS INSTITUCIONES	INTEGRIDAD DEL TERRITORIO NACIONAL	ORDEN CONSTITUCIONAL
Eficiencia Tecnológica				
Eficiencia Microeconómica				
Eficiencia Social				
Eficacia				

FUENTE: elaboración propia

A continuación se proponen unos indicadores de eficiencia con el fin de procurar resultados diferentes a los tradicionalmente empleados, los cuales se derivan de la interrelación entre variables que están estrechamente ligadas con las hipótesis de esta tesis.

Tabla No. 2

No.	INDICADORES DE EFICIENCIA	SIMBOLO
1	Crecimiento presupuesto para gasto militar Crecimiento guerrilla	CPGM cg
2	Crecimiento pie de fuerza Ejército Influencia guerrilla por municipios	CPFE igm
3	Correlación de fuerzas Ataques exitosos de la guerrilla	CF aeg
4	Composición Fuerzas Militares Influencia guerrilla por municipios	CFM igm
5	Crecimiento presupuesto para gasto militar Crecimiento pie de fuerza Ejército	CPGM cpfe
6	Ataques exitosos de la guerrilla Pérdida vida ciudadanos no combatientes	AEG pvcnc
7	Ataques exitosos de la guerrilla Pérdida vida militares	AEG pvm
8	Ataques repelidos por el Ejército Pérdida vida guerrilleros	ARE pvg
9	Ataques repelidos por el Ejército Crecimiento guerrilla	ARE cg
10	Crecimiento presupuesto para gasto militar Pérdida vida ciudadanos no combatientes	CPGM pvcnc
11	Crecimiento presupuesto para gasto militar Pérdida vida militares	CPGM pvm
12	Crecimiento presupuesto para gasto militar Pérdida vida guerrilleros	CPGM pvg
13	Pérdida vida militares Pérdida vida guerrilleros	PVM pvg
14	Pérdida vida ciudadanos no combatientes Pérdida vida guerrilleros	PVCNC pvg
15	Daños infraestructura petrolera Crecimiento presupuesto para gasto militar	DIP cpgm
16	Daños al medio ambiente Influencia guerrillera por municipios	DMA igm
17	Daños infraestructura servicios públicos Ataques exitosos de la guerrilla	DISP aeg
18	Incremento número desplazados civiles Crecimiento presupuesto para gasto militar	INDC cpgm
19	Problemas fronterizos con otras naciones Crecimiento pie de fuerza Ejército	PFON cpfe
20	Crecimiento guerrilla Incremento número desplazados civiles	CG indc

Fuente: elaboración propia

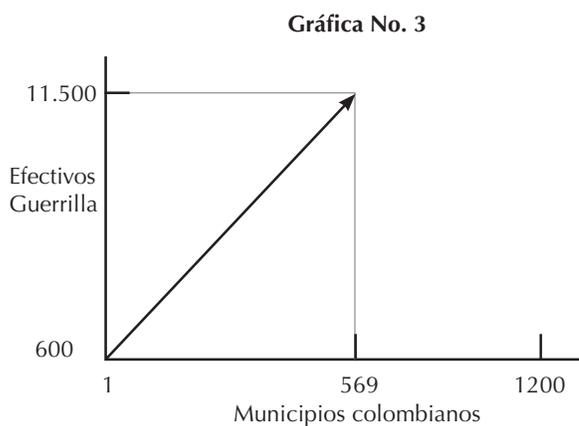
## VARIABLES

La construcción de los indicadores anteriores involucra las siguientes variables:

- Ataques exitosos de la guerrilla
- Pérdida vida ciudadanos no combatientes
- Pérdida vida militares
- Crecimiento presupuesto para gasto militar
- Crecimiento guerrilla
- Crecimiento pie de fuerza Ejército
- Influencia guerrilla por municipios
- Correlación de fuerzas
- Composición Fuerzas Militares
- Ataques repelidos por el Ejército
- Pérdida vida guerrilleros
- Daños infraestructura petrolera
- Daños al medio ambiente
- Daños infraestructura servicios públicos
- Incremento número desplazados civiles
- Problemas fronterizos con otras naciones

Antes de construir los indicadores de eficiencia y eficacia, es conveniente describir los componentes de las variables. A manera de ejemplo, a continuación se muestra uno de los indicadores obtenidos para el período de 1985 y 1996.

### INFLUENCIA GUERRILLERA POR MUNICIPIOS



**FUENTE:** datos en "Un paso firme hacia la paz". En Revista **Defensa Nacional**. Elaboración propia.

$$11.500 \div 569 = 20,21 \text{ (promedio hombres guerrilla por municipio afectado)}$$

**Definición:** Se relaciona con presencia y actividades de carácter político y militar que realiza la guerrilla en los municipios colombianos, las cuales ejecuta en algunos casos con colaboración de la población civil y en otros generalmente empleando la intimidación.

La Gráfica No.3 indica que al pasar la guerrilla históricamente de 600 a 11.500 hombres, ha logrado hacer presencia en 569 municipios del país afectando el poder local de los mismos con el consecuente grado de ingobernabilidad por parte de las autoridades legítimas. Aritméticamente, el promedio resultante, teniendo en cuenta el número de efectivos guerrilleros y el número de municipios afectados, arroja una cifra de 20,21 guerrilleros por municipio.

### INTERPRETACIONES

1. La guerrilla ha empleado como estrategia el copamiento del poder local, y en tal virtud ha extendido sus actividades a los municipios, en especial aquellos que se encuentran más alejados del centro de poder y que no cuentan con la suficiente fuerza pública para resistir los ataques.
2. Pese a que en Colombia existen municipios muy pequeños, la idea de ejercer influencia en 569 de ellos favorece a la guerrilla mediante golpes de opinión, especialmente en el ámbito internacional.
3. La influencia política y militar de la guerrilla en aproximadamente el 50% de los municipios colombianos refleja un alto índice de inseguridad para la ciudadanía y problemas relacionados con la economía nacional.
4. Los permanentes asaltos de la guerrilla a poblaciones, pese a ser repelidos en algunos casos por el Ejército, están relacionados con fallas en la inteligencia militar, falta de apoyo ciudadano, falta de medios de comunicación, falta de apoyo aéreo o fluvial y otros factores de orden específico.
5. Los problemas de ingobernabilidad, deslegitimación de las autoridades municipales, inseguridad ciudadana, violencia generalizada, golpes de opinión favorables para la guerrilla, afectan claramente el desarrollo socioeconómico del país por cuanto una buena parte de la población no está disfrutando de algunos bienes públicos, entre ellos la seguridad.

### CONCLUSIONES

La observación inicial de los resultados de algunos indicadores permitió confirmar que las hipótesis económicas no eran válidas en lo que al incremento de presupuesto para mejorar la

eficiencia y eficacia del Ejército se refiere. En cambio estas mismas hipótesis cobran validez en lo que atañe a los cambios organizacionales.

Las hipótesis políticas expuestas resultan ciertas porque a través de la investigación se observó que no ha existido coherencia ni en el diseño ni en la evaluación de políticas de seguridad y defensa, sino que esta responsabilidad se ha dejado exclusivamente al aparato militar. Mediante el análisis de las encuestas que sobre eficiencia y eficacia del Ejército se realizaron, se pudo observar que históricamente han existido serios problemas en este campo.

Las políticas de seguridad y defensa no pueden medirse por sí solas pero se constituyen en insumos intangibles que, relacionados con las variables microeconómicas y tecnológicas, facilitan la construcción de indicadores.

Los problemas de eficiencia y eficacia del Ejército no son el resultado coyuntural de fenómenos aislados que afectan el comportamiento humano y que trascienden el ámbito institucional. Son el resultado de desórdenes, malos manejos y decadencia de los valores sociales, generalmente catalizados por inexistencia de políticas definidas, sobre todo por el permanente divorcio entre la cúpula militar, las élites políticas y la sociedad civil. Los secretos militares deben seguir siéndolo pero el manejo institucional y los procesos operativos deben aceptar el control social y las evaluaciones acordes con la tecnología moderna.

Las reformas institucionales requieren de programas dinámicos que permitan la aplicación de procedimientos metodológicos tendientes a concretar el rol organizacional con objetivos previamente determinados. Una de las formas de llevar a cabo los cambios deseados en el Ejército, es la permanente autocrítica y la aceptación de las fallas propias para mejorar y alcanzar los niveles de eficiencia y de eficacia deseados.

Cuando las tropas que sostienen el Estado de derecho pierden su capacidad coercitiva, el imperio de la ley es desbordado, poniéndose en peligro la institucionalidad y, por ende, la propia existencia de la nación. Los análisis durante el desarrollo de esta investigación a finales de la década del 90 como la verificación empírica por parte del autor, demostraron que eran preocupantes los bajos resultados operacionales del Ejército, por la ola de violencia generalizada que se vivía en el país como lógica consecuencia de la impotencia del Estado para garantizar la seguridad ciudadana.

La composición de las Fuerzas Militares era desequilibrada hasta hace pocos años, por lo que se dificultaban los apoyos necesarios, especialmente para operaciones aéreas y anfibas, limitando la movilidad de las tropas de tierra y el apoyo logístico tan necesario en este tipo de eventos. Desde 1983 hasta 1995 el gasto militar se triplicó sin que la eficiencia del Ejército hubiera me-

orado y, por el contrario, los reveses militares se incrementaron, especialmente en los últimos años de la década del 90. Las entrevistas abiertas que se realizaron, muestran la cantidad de problemas de carácter administrativo, operativo, de falta de liderazgo y de fe en la causa.

La Constitución de 1991 poco o nada trató el tema militar y aunque el ordenamiento jurídico-institucional y político-social de la misma inauguró un Nuevo Orden Institucional, la participación ciudadana en las decisiones sobre políticas públicas no ha tenido ningún impacto en lo relativo a la seguridad y defensa. Sin embargo, dispuso los procesos de descentralización, modernización, gestión pública y lucha contra la corrupción. En ese sentido, el Ejército debe acoger e implementar estos procesos para alcanzar el nivel de eficiencia deseable.

El incremento del presupuesto para el gasto militar no soluciona por sí sólo los problemas relacionados con la seguridad. Es necesario reevaluar las grandes inversiones que al respecto realiza el Estado frente al uso de la tecnología actual en materia bélica.

Queda planteado que la reingeniería militar supone la adecuación institucional, la actualización tecnológica y la apertura mental frente a los procesos de globalización. El Ejército colombiano debe modernizarse si quiere alcanzar los niveles de eficiencia que la sociedad entera reclama en el siglo XXI de cara al desarrollo.

El incremento del pie de fuerza no soluciona los problemas de seguridad mientras el aparato militar no emprenda verdaderos cambios con la intención de asimilarse a la institucionalidad moderna que hoy rige en los Estados democráticos. La burocratización de una organización es tolerable mientras no traspase los límites de la ineficiencia; si esto sucede, la reingeniería debe aplicarse en forma inmediata o de lo contrario esa organización desaparece.

El rediseño del Ejército requiere de voluntad política y de aceptación de la autocrítica como herramienta fundamental para realizar el cambio con miras a la competitividad que implica la tecnología por emplearse en este siglo.

A partir del concepto de bienes públicos se considera el principio de eficiencia para establecer la posibilidad de medición de las acciones militares, no sólo por el número de muertos sino por el impacto social que genera el desempeño del Ejército como ente institucional encargado de ejercer el monopolio legítimo de la fuerza del Estado y garantizar lo dispuesto en el Artículo 217 de la Constitución Política.

La misión constitucional de los hombres de armas va más allá de la simple aplicación de procedimientos tácticos para operar en el campo de combate. Las acciones militares están supeditadas a la acción política de los ciudadanos; la Fuerza Pública no debe decidir unilate-

ralmente las políticas de seguridad y defensa sino que, por el contrario, todas sus actuaciones deben ser objeto del análisis interdisciplinario que permita la realización de tareas de beneficio común, mejorando los niveles de gobernabilidad.

El control social es indispensable en las sociedades modernas para lograr que las políticas públicas alcancen los objetivos propuestos, y por lo tanto las políticas de seguridad y defensa deben ser objeto de este tipo de control. La seguridad ciudadana como función primordial del Estado es factible de medirse, y en esta tarea además de los especialistas militares deben intervenir analistas de política y economía.

Del análisis de resultados de seis indicadores considerados críticos se pudo señalar que a finales de la década del 90 el Ejército padecía problemas de ineficiencia e ineficacia, pues los incrementos históricos en el presupuesto para gastos militares, así como el crecimiento de su pie de fuerza, no habían sido suficientes para frenar la grave situación de violencia que afronta Colombia. A través de esta investigación se observó que una de sus principales falencias es la forma errónea de evaluar su desempeño frente a la misión institucional y a la expectativa de una sociedad entera.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO. *Escuela Superior de Administración Pública*. Bogotá. Volumen 11. 1983.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Editorial. Miguel Ángel Porría, México D.F.1992.
- AGUILERA PERALTA Gabriel. *Seguridad, Función Militar y Democracia*. Editorial Impreofset. Guatemala, 1994.
- ALCANTARA SAEZ, Manuel. "Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos?" En: *El Estudio de la Ciencia Política en Colombia*. Rubén Sánchez (editor). Departamento de Ciencia Política Universidad de los Andes. 25 años. Bogotá, D.C. 1998.
- ALISON GRAHAM T., *Essence of Decisions: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.
- ANGARITA FIGUEREDO Luis Hernando. "El Derecho Internacional Humanitario y el Conflicto Armado". En: *Revista Policía Nacional*. Mayo, No. 225. Agosto. Colombia.1995.
- ATEHORTÚA CRUZ Adolfo y VÉLEZ RAMÍREZ Humberto. *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá D.C. 1994.

- AYERBE CHAUX, Gerardo. "La guerra revolucionaria en Colombia - Una estrategia múltiple contra la subversión". En: Revista Defensa Nacional No.433. Santafé de Bogotá. Colombia. Noviembre-Diciembre 1996.
- BONETT LOCARNO, José M. *Programa de televisión con Pablo Laserna*. Caracol T.V. Bogotá. Junio 10 de 1997.
- CADENA MONTENEGRO, José Luis. "Pobreza y Distribución del Ingreso en Colombia". En: Periódico Veritaten. Universidad Santo Tomás, Santafé de Bogotá, Julio 1996.
- CADENA MONTENEGRO, José Luis. *La Geografía y el Poder. Territorialización del poder en Colombia. El caso FARC: de Marquetalia al Caguán*. Tesis de grado para optar al título de Magíster en Geografía. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Convenio con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Bogotá D.C. 2002.
- CADENA MONTENEGRO, José Luis. *Propuesta de evaluación de la eficiencia y eficacia del Ejército de Colombia. Hipótesis económicas y políticas*. Tesis de grado para optar al título de Magíster en Ciencia Política. Universidad de Los Andes. Bogotá D.C. 1999.
- CARDENAS S. Jorge Hernán. "Gerencia del Mejoramiento Continuo". Cuadernos ESAP 33. Edición Príncipe. 30 Abril de 1992.
- CHRISTIANO, Thomas. *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory*. Boulder, Colo. University of Chicago 1996.
- CONSTITUCIÓN Política de Colombia de 1991.
- EJÉRCITO DE COLOMBIA. *Reglamento de Contraguerrillas*. E.J.C.-30-10, Litografía del Comando del Ejército, Bogotá, 1969.
- EL FORO de las Américas. En: *Revista Diálogo*. Volumen 2. 1991. Apo Miami 34003. U.S. Southern Command.
- EL TIEMPO. Diario de Colombia. Domingo 31 de agosto.1997.
- ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan Carlos. "Una ofensiva total contra la delincuencia". En: Revista Defensa Nacional No.433. Santafé de Bogotá, Colombia. Nov.-Dic. 1996.
- FILLEY HOUSE, Alan C., STEVEN KERR Robert J., *Administración*, Tercera Edición, Mc. Graw Hill, Interamericana de México S.A., 1989.
- GILLY Adolfo. "Democracia y regímenes de excepción". En: Ponencia presentada al Seminario sobre Estado en América Latina. Bogotá, 1988.

- IBAÑEZ SÁNCHEZ José Roberto. *Democracia, Seguridad y Fuerza Pública*. Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares. Santafé de Bogotá. 1994.
- KAPLAN Marcos. *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1983.
- LIMDBLON Charles E. "La ciencia de salir del paso", En: L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porría. México D.F. 1992.
- LORINO Philippe, *El Control de Gestión Estratégica*, Editorial Maracombo, S.A., Barcelona, España, 1993.
- MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Ediciones Serpa. Madrid, 1983.
- MASLOWSKI Peter. "Los Valores Militares y los Valores del Pueblo Estadounidense". En: *Military Review*. Edición Hispanoamericana. Mayo-junio 1990.
- MENY Yves y THOENIG Jean Claude. "Las Políticas Públicas y Teorías del Estado". En: *Las Políticas Públicas*. Barcelona, Ariel, 1992.
- O'DONNELL, Guillermo, "Tensiones en el Estado burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia", en O'DONNELL, Guillermo, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Piados eds, Argentina, 1997.
- OCAMPO LÓPEZ Javier. "El proceso político, militar y social de la Independencia". En: *Nueva Historia de Colombia*, Libro 2. Editorial Planeta. Bogotá, 1989.
- PABÓN NÚÑEZ, Lucio. "La Constitución de Angostura de 1819". En: Bolívar, Alfarero de Repúblicas. Biblioteca de Autores Ocañeros. 1983.
- PORTAFOLIO. Diario. "Editorial - Modernización". Jueves 20 de Noviembre de 1997.
- ROA SUÁREZ, Hernando. "Los grupos de presión -una aproximación-". Documento Escuela Superior de Admón. Pública. Universidad del Estado. Ed. Príncipe. Junio 1992.
- RODRÍGUEZ R. Luis Alberto. "Discurso pronunciado en la Escuela Superior de Guerra". En: *Revista Fuerzas Armadas*. Oct. Nov, Dic. 1989. Bogotá Colombia. 1989.
- TERRY LYNN Karl and PHILIPPE SCHMITTER: "Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America, Southern and Eastern Europe". En: *International Social Science Journal*, Vol. XLIII, no.2. 1991.
- UN PASO FIRME HACIA LA PAZ. En: *Revista Defensa Nacional* No.433. Santafé de Bogotá, Colombia. Noviembre-Diciembre 1996.