



UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE LA
ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE
SEGURIDAD DEL ESTADO

Mauro Argoti Z.
Primer Entregable
ESPE
30/06/2022

Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 3 |
| 1. Aproximación al Diseño de Sistemas..... | 4 |
| 1.1. Complejidad y pensamiento sistémico | 4 |
| 1.2. Sistema y subsistemas | 6 |
| 2. Fundamentos de la Estructura Organizacional | 8 |
| 2.1. Componentes de una Organización..... | 8 |
| 2.2. Mecanismos de Coordinación y Control | 10 |
| 2.3. Descentralización en la Toma de Decisiones | 13 |
| 2.4. La Organización Como un Sistema de Flujos | 14 |
| 3. Configuraciones Estructurales..... | 17 |
| 3.1. El Entorno Como el Factor Clave de Contingencia | 17 |
| 3.2. Configuraciones Estructurales de una Organización..... | 18 |
| 3.3. Establecimiento de Referentes en Función de Perfiles..... | 20 |
| 4. Sistema de Seguridad Nacional | 21 |
| 4.1. Seguridad y Seguridad Nacional | 21 |
| 4.2. Estructura de un Sistema de Seguridad Nacional..... | 23 |
| 5. Una Mirada a los Sistemas de Seguridad Nacional..... | 26 |
| 5.1. España | 26 |
| 5.2. Colombia..... | 28 |
| 5.3. Perú | 31 |
| 5.4. Argentina..... | 33 |
| 6. La Seguridad Nacional en el Ecuador | 36 |
| 6.1. Antecedentes históricos..... | 36 |
| 6.2. El Enfoque de Seguridad Integral | 38 |
| 6.3. Sistema de Seguridad Nacional Integral 2019-2030 | 40 |
| 7. Una Propuesta de SSN para el Ecuador | 43 |
| 7.1. Necesidad de un Sistema de Seguridad Nacional | 43 |
| 7.2. Un punto de partida..... | 45 |
| 7.3. Estructura del Sistema de Seguridad Nacional para el Ecuador..... | 47 |
| 7.4. Configuración Estructural del SSN en el Ecuador | 52 |
| Conclusiones | 55 |
| Bibliografía | 58 |

ANÁLISIS Y PROPUESTA DE LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Introducción

Un sistema es una conjunción de elementos en permanente interacción que se conjugan para dar respuesta a fenómenos concretos. Bertalanffy (1986) señala que los sistemas están definidos por sus características funcionales y estructurales, pudiéndose encontrar entonces sistemas biológicos, mecánicos y también sociales, entre otros.

La seguridad es un fenómeno social; constituye una situación de relativa ausencia de amenazas; es una necesidad básica y cada vez más urgente que hace que individuos y comunidades demanden con mayor insistencia acciones de sus gobiernos para garantizarla. Dadas las características de elevada complejidad y baja predictibilidad del entorno, para la implementación de la seguridad se vuelve un imperativo que se estructure como un sistema.

Un Sistema de Seguridad Nacional (SSN) constituye un conjunto de elementos que vinculados y en permanente interacción permiten al gobierno, en cumplimiento de sus obligaciones, proteger a los ciudadanos y garantizar la seguridad del Estado.

Este estudio se propone realizar un diagnóstico del SSN vigente en el Ecuador y establecer en función de una metodología, las bases para una nueva propuesta. Para ello, inicialmente se incluye un marco teórico partiendo de una aproximación al diseño de sistemas, abordando aspectos relacionados con la complejidad, el pensamiento sistémico y precisando también el significado de sistema.

Posteriormente se tratan los fundamentos de la estructura organizacional y la organización como un sistema, donde se describen las variables que combinadas permiten generar las configuraciones estructurales de las organizaciones. Luego de hablar brevemente sobre el concepto de seguridad y seguridad nacional, se especifica de forma general la estructuración de un SSN y en base a las variables señaladas, se pasa a analizar las propuestas de los SSN de España y de algunos países de la región.

En función de las mismas variables se analiza seguidamente el SSN vigente en el Ecuador para el período 2019-2030. A continuación y teniendo como fundamento los elementos teóricos y metodológicos explicados, se esboza una propuesta de diseño de

un SSN para nuestro país, finalizando con algunas reflexiones a manera de conclusiones.

El estudio y propuesta planteada reviste de singular importancia, debido a que se ha podido determinar que la toma de decisiones en el ámbito de seguridad en nuestro país, se lleva de forma poco estructurada, lo cual refleja que el SSN conforme está planteado, no se adecúa a las realidades y a las necesidades de seguridad actuales.

Además, como cualquier otro sistema, el SSN debe ser rediseñado de manera periódica. Esto es así porque tanto la política como la estrategia de seguridad y por ende el sistema, están supeditados por los denominados factores de contingencia internos y sobre todo por el factor entorno, aquel factor del suprasistema que no puede ser modificado.

Se aspira a que la propuesta desarrollada sea el punto de partida que impulse el debate académico sobre los aspectos que se consideren de valor para perfeccionar el SSN del Ecuador y con ello, recomendar a los decisores políticos y estratégicos su análisis e implementación.

1. Aproximación al Diseño de Sistemas

1.1. Complejidad y pensamiento sistémico

El término “complejidad” está ligado al trabajo del francés Edgar Morin, uno de los intelectuales más destacados de nuestro tiempo. Morin (1996) entiende a la complejidad como “el tejido de eventos, acciones, interacciones retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico” (p. 32).

La complejidad afirma, aunque puede describirse inicialmente como un fenómeno cuantitativo es decir “una cantidad extrema de interacciones e interferencias entre un número muy grande de unidades” (p. 59); incluye además otros aspectos fundamentales como la incertidumbre, el azar y una combinación de orden y desorden.

García Jiménez (2014) al respecto afirma que “el sujeto no es puramente un individuo (...) sino una organización emergente” (p. 6). El sujeto es producto de la interacción entre su ser, su sustancia y su estructura, y entre estos componentes y el ambiente. Estas circunstancias dice, determinan que no existen sistemas cerrados o lineales, sino que todos los sistemas sean abiertos.

El pensamiento lineal es simplificante porque hace que todas las interpretaciones de la realidad se generalicen y con ello se actúe siempre de una misma manera para buscar soluciones a problemas disímiles y complejos. Quienes mantienen un pensamiento tradicional, conservador o lineal, se desconciertan ante el ambiente porque siempre están en búsqueda del equilibrio y del orden, en un entorno donde esas condiciones ya no existen. Hoy predomina el caos y el descontrol y por ende estas circunstancias hacen más difícil consolidar el poder.

Nuestro mundo además de complejo es interdependiente. Morecroft (2013) advierte que, aunque el mundo es mucho más complejo que en el pasado, nosotros no hemos logrado “ser más capaces o sabios para manejar la complejidad” (p. 244), lo que vuelve indispensable pensar de forma sistémica porque según afirma “tomar una perspectiva sistémica nos ayuda a comprender la complejidad y ver más claramente hechos confusos al poner en foco la estructura subyacente del sistema” (p. 243).

A manera de ejemplo, Morecroft muestra a un grupo de personas que analiza y discute una estrategia para solucionar un problema. Cada uno de los criterios vertidos está influenciado por un modelo mental propio, que se estructura en base de sus particulares realidades, experiencias, conocimiento, formación, educación, y otros aspectos vivenciales.

Dadas estas circunstancias surge la urgencia de un “intenso diálogo” en torno al tema que los convoca, para lo cual es el pensamiento sistémico el que permite orientar la discusión colectiva hacia “una representación compartida”; hacia el logro de una solución común que sea tomada como “propiedad del grupo”.

En definitiva, se trata de que el estudio de cualquier fenómeno social deba ser abordado desde una visión transdisciplinaria¹, multifacética, como parte de algo más grande que lo contiene. Solo de esta manera las soluciones propuestas a los problemas que plantea la realidad, serán abarcadoras e integrales.

¹ Un estudio transdisciplinario trasciende el enfoque que explica un fenómeno desde una única disciplina; por el contrario; analiza la realidad desde varias visiones simultáneamente y lo hace mirando el todo y no cada parte por separado, con el fin de generar propuestas holísticas a la solución de problemas complejos.

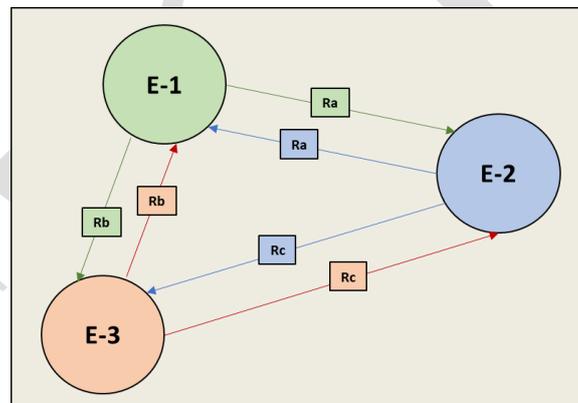
1.2. Sistema y subsistemas

La Teoría General de los Sistemas es considerada una disciplina que deviene de un conjunto de aportaciones interdisciplinarias, motivo por el que su autor, Bertalanffy (1986) la considera como “una ciencia de la totalidad” (p. 37), cuyo objetivo es estudiar las características que definen a los sistemas.

Los sistemas son “conjuntos de elementos en interacción (...) un complejo de elementos o componentes interactuantes, conceptos característicos de totalidades organizadas, tales como interacción, suma, mecanización, centralización, competencia, finalidad, etc., y aplicarlos entonces a fenómenos concretos” (Bertalanffy, 1986, p. 38, 94). Existe interacción dice Bertalanffy, cuando los elementos que son parte del conjunto tienen un relacionamiento entre sí, pero siempre y cuando dichas relaciones evidencien comportamientos diferenciados para cada elemento dentro del conjunto.

Figura 1

Proceso de interacción entre elementos y sus relaciones específicas



Nota. Un sistema es tal cuanto los elementos (E) que se encuentran dentro de un conjunto interactúan a través de relaciones (R), pero siempre que estas relaciones se manifiesten de forma distinta y particularizada con cada uno de los elementos. El gráfico es de elaboración propia, en base a la definición propuesta por Bertalanffy (1986).

Herrscher (2013) explica que un sistema es un “conjunto de elementos que interactúan dinámicamente y están organizados con relación a su finalidad” (p. 266); pero aclara que [los sistemas] “no son cosas, sino que hay cosas a las que decidimos tratar como sistemas” (p. 41). Son las personas las que a través de esa dinámica, hacen de algo un sistema.

De acuerdo con el criterio de Bertalanffy (1986) los sistemas están definidos por sus características funcionales y estructurales; esto lo explica Herrscher (2013) al señalar que hay tres clases de sistemas: los que encontramos en la naturaleza, los que son diseñados por alguien y los que diseñamos nosotros” (p. 46).

Entre los primeros se pueden mencionar a los sistemas biológicos como el ser humano o los astronómicos como el sistema solar. Entre los diseñados hay sistemas mecánicos como una motocicleta; eléctricos como una lámpara o electrónicos como un computador; pero también hay sistemas diseñados como la cultura, la ideología y las religiones, y sistemas sociales entre los que destacan la familia, una empresa, una institución pública o privada, el gobierno de un país o la seguridad nacional.

Es menester considerar el criterio de François (2013) quien afirma que la evolución de los sistemas sociales no es absolutamente predecible, aspecto que se entiende ya que se trata de sistemas cuyos componentes son personas, comunidades o sociedades humanas. Así, la dificultad se halla “no solo en la complejidad de los fenómenos, sino en la definición de las entidades consideradas (...)” (Bertalanffy, 1986, p. 206).

A este respecto dice Herrscher (2013) que “las piezas de un sistema social no son piezas de relojería: ¡piensan! Las bujías no piensan, no tienen libertad de elección. Las personas sí” (p. 56). De ahí se entiende la complejidad de los sistemas sociales y la dificultad de abordarlos.

Hay sistemas abiertos y sistemas cerrados destaca Bertalanffy (1986). Un sistema abierto es aquel que “intercambia materia con el medio circundante, exhibe importación y exportación, constitución y degradación de sus componentes materiales” (p. 146). Un sistema cerrado por el contrario, es aquel que se halla aislado del medio circundante. En un sistema abierto -a diferencia del cerrado donde el estado final está determinado por las condiciones iniciales-; “se puede alcanzar el mismo estado final partiendo de diferentes condiciones y por diferentes caminos” (p. 40).

Lo anterior significa que un sistema cerrado únicamente mira hacia adentro; no mira la realidad del suprasistema y por ende no se retroalimenta y al no hacerlo, no existe mejora ni innovación, se comprime y termina desapareciendo.

Las partes o componentes de un sistema conforman subsistemas. Los sistemas contienen en sí mismos subsistemas que a su vez son sistemas. Herrscher (2013) establece que las partes de un sistema se materializan por subsistemas que a la vez son

sistemas “por derecho propio” ya que también están conformados por partes, es decir por otros subsistemas de menor nivel que podrían ser llamados como “sub-subsistemas” (p. 44).

Existen de acuerdo con este autor, subsistemas estructurados jerárquicamente, es decir de forma vertical, aunque no necesariamente esto denote una relación estricta de poder; pero también hay aquellos que están dispuestos de forma horizontal respecto de otros.

2. Fundamentos de la Estructura Organizacional

2.1. Componentes de una Organización

Una organización es una “asociación de personas regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines” (DRAE², 2021). La organización en el criterio de Herrscher (2013) es:

El conjunto de reales o posibles interrelaciones entre los componentes de un sistema. Una pluralidad de partes, cada una con objetivos específicos, manteniéndose mediante interrelación con las otras (...). Un sistema constituido por elementos funcionales o subsistemas interconectados, por lo general en varios niveles jerárquicos. (pp. 264-265)

Un aspecto previo necesario para establecer la manera como se estructura una organización, es conocer el funcionamiento y el relacionamiento de las partes que la constituyen, es decir, la forma en que los diferentes flujos de trabajo, procesos, información, autoridad y decisión, cruzan la organización, y para ello, es necesario entender que su funcionamiento está supeditado, de acuerdo con Mintzberg (2005) a la combinación de cinco partes o niveles:

Ápice Estratégico

El ápice estratégico es el que lleva la conducción estratégica de la organización; es el lugar desde donde se decanta el sistema de autoridad formal hacia la línea media y desde aquí al núcleo operativo.

² Diccionario de la Real Academia Española.

Línea Media

La línea media es responsable de la conducción operacional; vincula a través de una cadena de mando, el ápice estratégico con el núcleo de operaciones.

Núcleo de Operaciones

Aquí se “normaliza el trabajo”. El núcleo de operaciones o núcleo operativo es el encargado de la ejecución de las decisiones tomadas en el nivel superior.

Tecnoestructura

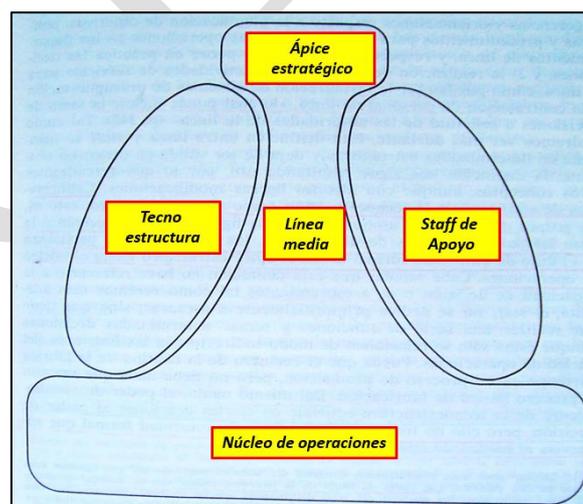
La tecnoestructura se encarga de llevar la normalización de la organización; dicta protocolos, procedimientos que deben ser observados por el núcleo operativo. Las técnicas aplicadas en este nivel permiten que la organización se adapte de mejor forma a su entorno.

Staff de Apoyo

El staff de apoyo debe respaldar al núcleo operativo en la ejecución de sus tareas, pero de forma indirecta. En este nivel se ubica por ejemplo, el asesor jurídico, un contador, investigadores, los servicios de asistencia médica o laboral, o un bar, entre otros servicios.

Figura 2

Partes constitutivas de una organización



Nota. En esta figura se representan de forma espacial, las partes constitutivas de una organización. Tomado de La estructuración en las organizaciones (p.45), por H. Mintzberg, 2005, Editorial Ariel. S.A.

2.2. Mecanismos de Coordinación y Control

Algunos sinónimos del vocablo estructura hacen alusión a disposición, distribución, arreglo u orden. Una estructura es entendida como la “disposición o modo de estar relacionadas las distintas partes de un conjunto” (DRAE, 2021).

Tres términos caben ser analizados de esta definición; el primero “disposición”, que hace alusión a una ubicación en función de un espacio, que en este caso es común a todas las partes; el segundo, “relacionadas”, lo que implica que dichas partes pertenecientes a un todo mantienen vínculos y por ende interacciones y; en tercer lugar, la palabra “distintas”, es decir diferentes, con características o cualidades particulares. De esta manera se puede señalar que una estructura es tal, cuando confluyen componentes distintos relacionados entre sí, que ocupan una porción definida en un espacio-tiempo compartido.

Toda actividad humana, desde la más simple como administrar una tienda o un taller, hasta la organización más compleja como dirigir una gran empresa o un gobierno, de acuerdo con Mintzberg (2005) tiene dos requisitos básicos que a la vez son opuestos: 1) la distribución de tareas, entendidas por el autor como “división del trabajo” y 2) la coordinación que debe existir entre estas tareas. A partir de estos dos aspectos fundamentales el autor define a la estructura de una organización como el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, consiguiendo luego la coordinación de éstas.

Una estructura es tal y además es más o menos efectiva³, en función de estos dos procesos que son su fundamento. Una adecuada división del trabajo se basa de acuerdo con Mintzberg, por la disponibilidad de un sistema técnico, mientras que la coordinación y el control del trabajo demanda de mecanismos. Entre estos mecanismos se mencionan los siguientes:

Adaptación Mutua

La adaptación mutua se logra a través de la comunicación informal. El control del trabajo lo llevan a cabo quienes ejecutan la actividad. Este tipo de mecanismo se emplea en organizaciones sencillas como ocurre en la operación de un transporte de

³ El término “efectivo” hace alusión tanto a eficiencia que es el uso apropiado de los recursos, como a eficacia, que se refiere al logro de las metas u objetivos planteados.

carga o pasajeros que está administrado por un equipo de dos personas o en un pequeño negocio; sin embargo de esto, las organizaciones más estructuradas suelen recurrir a este tipo de control cuando se presentan circunstancias complejas.

Supervisión Directa

Cuando una organización crece, se adopta como mecanismo de coordinación y control la supervisión directa, donde se hace responsable a una persona por el trabajo de los demás; es decir, existe una única cabeza que controla las acciones de todos los elementos de una parte. Esto se observa por ejemplo en el rol que cumple un supervisor.

Normalización

La normalización se muestra cuando el trabajo está intermediado por un programa o protocolo previamente elaborado. Esto se refleja por ejemplo en una cadena de montaje de equipos donde cada operario sabe exactamente lo que debe hacer y por ende no requiere comunicarse con otros para llevar a cabo su tarea. También en un quirófano, donde cada participante en una cirugía, sabe exactamente qué hacer y cómo llevar a cabo su actividad y los demás esperan que lo hagan de determinada forma, es decir conforme los protocolos.

Existen tres diferentes niveles de normalización:

Normalización de los Procesos de Trabajo. Esto se produce cuando el contenido del trabajo queda establecido de forma detallada y por ende no requiere de una mayor supervisión ni de comunicación informal entre pares. Una persona que compra un mueble prefabricado, puede armarlo siguiendo las instrucciones detalladas por el fabricante sin que éste se halle presente.

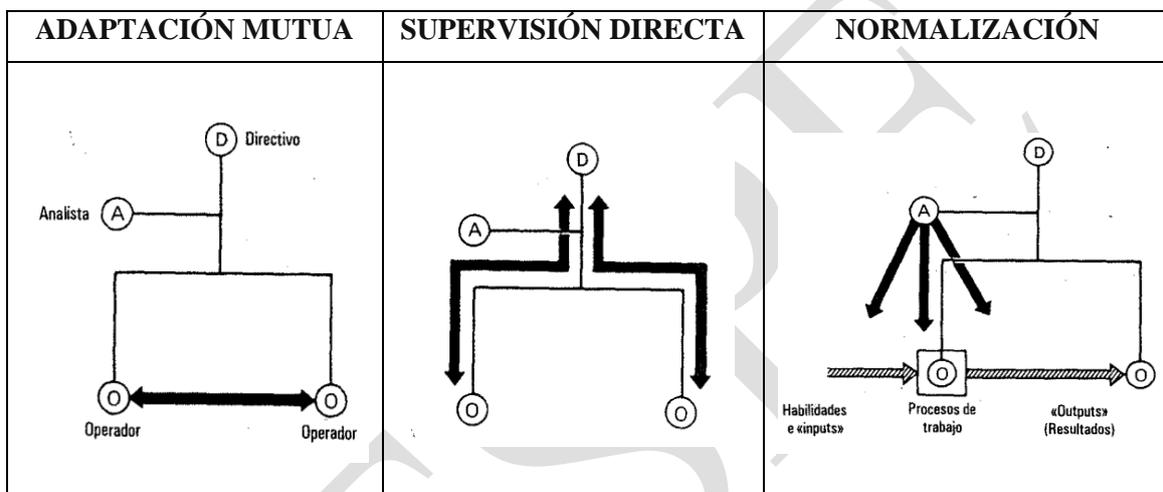
Normalización de los Resultados. Este tipo de método de control no detalla el proceso a seguir, sino que normaliza el resultado; los rendimientos o el trabajo por objetivos o productos a ser entregados en un lapso de tiempo, en base a ciertas características que deben cumplir dichos entregables. No interesa el proceso, en tanto se cumplan los plazos y los requisitos de forma y contenido en su presentación.

Normalización de Habilidades. Este mecanismo surge de la dificultad de llevar a cabo un control cercano. Esto sucede cuando se especifican los conocimientos, habilidades y destrezas (tres aspectos agrupados como “habilidades” por el autor); que son requisito para llevar a cabo un trabajo.

En el ámbito militar se consideran ciertos parámetros o habilidades para que un oficial cumpla las funciones de comandante en un reparto tipo batallón, donde no puede existir la presencia permanente del jefe o comandante de la institución, como requisitos de estudio, experiencia previa en el comando de unidades menores, ser diplomado de Estado Mayor, entre otros. De esta manera se garantiza que pueda llevar a cabo sus funciones de forma independiente y con mínimos controles.

Figura 3

Mecanismos de Coordinación y Control



Nota. En esta figura se observan los tres mecanismos generales de control factibles de aplicar dentro de una organización. Estos mecanismos son clave porque mantienen cohesionadas a las organizaciones. Tomado de La estructuración en las organizaciones (p.28), por H. Mintzberg, 2005, Editorial Ariel. S.A.

Además de estos cinco mecanismos de coordinación y control desarrollados, Mintzberg posteriormente introdujo un sexto denominado *Normalización de las Reglas*; este mecanismo constituye la cultura organizacional, donde se incluye los elementos orientadores como la visión, la misión y los valores. Si una organización carece de una visión de futuro, no tendrá un sendero hacia dónde transitar. Sin una misión o con una misión mal planteada una organización no podrá responder a los desafíos planteados. Los valores constituyen un sistema de creencias, de convicciones, que orientan el comportamiento individual y colectivo; son los aspectos que generan compromiso.

Las organizaciones como sistemas analizan las cosas que hacen y les permiten ser exitosas en el logro de sus objetivos, por lo que desde el inicio es necesario

establecer valores y pautas normativas que materializan su identidad, es decir su cultura organizacional.

2.3. Descentralización en la Toma de Decisiones

El sistema de toma de decisiones es un parámetro clave del diseño estructural de una organización. Dicho proceso tiene que ver con la centralización y la descentralización. Dice Mintzberg (2005) que cuando la decisión se centra en un único punto de la organización, generalmente un solo individuo; se hace referencia a una estructura centralizada, mientras que si el poder de decidir se comparte entre varios, entonces la estructura tiene características de descentralizada.

Aunque se argumenta que la centralización se elige por afanes de poder; no es menos cierto que también permite una mayor precisión a la hora de decidir, facilita la puesta en ejecución y la supervisión. Sin embargo de esto, las organizaciones prefieren descentralizar las decisiones por tres motivos de acuerdo con Mintzberg: primero, porque evita las limitaciones que se derivan cuando un solo cerebro decide en un entorno complejo; segundo, porque la descentralización facilita la capacidad de responder con rapidez y flexibilidad frente a los cambios y; finalmente, porque al proporcionar la libertad de decidir, la organización atrae a las personas con mayor inteligencia y creatividad, al ver que sus iniciativas son consideradas.

Es importante destacar que la centralización y la descentralización son los dos extremos de una línea que tiene opciones intermedias. De esta manera se caracterizan dos formas de descentralización: la descentralización vertical y la descentralización horizontal.

A partir de estas dos formas de descentralización (vertical y horizontal), Mintzberg (2005) plantea cinco tipos de descentralización específicas (pp. 246-247):

Tipo A: Centralización Vertical y Horizontal

En este tipo de descentralización, el poder de decidir se concentra en una sola persona que es el director que se encuentra en el ápice estratégico.

Tipo B: Descentralización horizontal limitada

Esto se presenta en las organizaciones burocráticas que cumplen tareas que no necesitan cualificación y por ende mantiene un sistema de coordinación y control basado en la normalización de los procesos de trabajo.

Tipo C: Descentralización vertical limitada

Este tipo de descentralización se observa en las organizaciones que están divididas en unidades o divisiones, a cuyos directivos se les delega el poder suficiente para que tomen decisiones en sus ámbitos de acción.

Tipo D: Descentralización Selectiva Vertical y Horizontal

Aquí convergen las dos dimensiones de la descentralización. En lo vertical se delega a las diversas constelaciones de trabajo de la cadena de mando el poder para decidir en ciertos aspectos, y en lo horizontal se les asigna poder de decisión de forma selectiva a algunos expertos del *staff*.

Tipo E: Descentralización Vertical y Horizontal

El poder de decidir se concentra en el núcleo operativo, lo cual se produce por considerar que quienes lo conforman son profesionales y sus tareas están coordinadas por medio de la normalización de habilidades.

2.4. La Organización Como un Sistema de Flujos

Conforme se explicó anteriormente, una organización es un conjunto de interrelaciones entre los componentes de un sistema; es un sistema constituido por subsistemas que se encuentran interconectados entre sí.

Se estableció también que para entender cómo se estructura una organización, es necesario determinar el funcionamiento y el relacionamiento entre sus partes constitutivas (ápice estratégico, línea media, núcleo de operaciones, tecnoestructura y *staff* de apoyo); es decir, la forma en que los diferentes flujos de trabajo, procesos, información, autoridad y decisión, cruzan dichas partes o niveles.

Mintzberg (2005) establece cinco flujos que transitan en la organización:

Sistema de Autoridad Formal

Pensar que una organización es el equivalente a un organigrama es un equívoco. Mintzberg dice que “El organigrama constituye una polémica representación de la estructura” (p. 63). En la mayoría de los casos, las organizaciones consideran al organigrama como un tema fundamental e indispensable, ya que a través de este mecanismo se muestran los niveles y por ende las relaciones de “poder y comunicación” que existen a su interior; de hecho, el organigrama suele ser lo primero que se muestra para explicar su estructura.

La mayoría de los estudiosos rechazan el organigrama porque señalan que es una explicación demasiado acotada de lo que sucede realmente en la organización. En este sentido Mintzberg por una parte, reconoce que un organigrama evidencia cómo la autoridad formal desciende del ápice estratégico, baja a la línea media y alcanza el grupo operativo, es decir que facilita observar de forma clara y rápida la división del trabajo, las posiciones existentes y por ende el flujo de la autoridad formal; sin embargo, por otra, piensa que la autoridad formal representada así, constituye un aspecto muy limitado de una organización compleja porque no establece cómo se llevan a cabo las actividades, ni muestra la superposición y la forma en que interactúan los flujos.

Sistema de Flujos Regulados

Un flujo regulado está determinado por un procedimiento normalizado que se representa por tres momentos interconectados: ingreso, proceso y salida. Pueden existir flujos regulados de operaciones que incluyen movimientos de materiales, como ocurre en el proceso de transformación de materia prima en un producto terminado.

También hay flujos regulados de información y decisiones de control, que fluyen en forma de documentos, como se observa en las organizaciones que ofrecen servicios. Estos flujos inician en el ápice estratégico, llegan hasta el núcleo operativo y vuelven a subir para que se tome la decisión.

Un tercer tipo de flujo regulado es el de información de *staff*, que establece que existe comunicación entre el personal del staff y la tecnoestructura. Tal situación se observa por ejemplo, cuando alguna persona de la tecnoestructura se comunica con

alguien del *staff*, sea un técnico o un abogado, para establecer un procedimiento que se halle enmarcado en la norma.

Sistema de Comunicación Informal

A diferencia del sistema de flujos regulados que materializa lo planificado y lo convenido; el sistema de comunicación informal es extra-procedimiento, es extraoficial; son los enlaces espontáneos entre las personas al interior de la organización que están motivados por “sentimientos e intereses personales”.

Cuando el jefe o el líder habla con funcionarios del núcleo operativo, no se trata de que se salta la línea media deliberadamente, sino que lo hace porque necesita asegurarse que las decisiones informadas lleguen como corresponden y que se entienda lo que se quiere comunicar, o simplemente, actúa de esta manera basado en un interés social. No es posible controlarlo todo; lo que está normado puede complementarse con la adaptación mutua, la que se pone en práctica a través de la comunicación informal.

Muchos problemas pueden ser solucionados a través de un sistema informal; pero a pesar de ello, en algunas organizaciones más jerarquizadas como las fuerzas armadas esta posibilidad genera sensibilidades e incluso consecuencias no deseadas.

Sistema de Constelaciones de Trabajo

Una constelación de trabajo es aquella que se conforma de un momento a otro para solucionar un problema específico. Si existe un inconveniente y para solucionarlo se requiere conformar un grupo o equipo con personas de distintos niveles y competencias, se está actuando bajo el criterio de un sistema de constelación de trabajo; esta constelación no es permanente, sino que se va a deshacer una vez se solucionado el problema.

Las constelaciones de trabajo pueden conformarse dentro de una misma función o especialidad, como sucede en un área de trabajo del núcleo operativo, o pueden abarcar varias áreas y/o especialidades al confluir personas de diferentes características, pertenecientes unas al núcleo operativo y otras a la tecnoestructura.

Sistema de Procesos de Decisión (Adhoc)

El sistema *Adhoc*⁴, permite tomar decisiones sobre problemáticas particulares y específicas en un momento dado. Cuando hay inconformidades de parte de los usuarios en una organización que ofrece servicios, problema se eleva a la línea media; la línea media lo consulta con el área de la tecnoestructura o investigación & desarrollo para que analice las razones del problema del servicio; este inconveniente puede llegar hasta el ápice estratégico para que aquí se tome una decisión, decisión que se cumple una vez que retorne como respuesta a los niveles inferiores y se satisfaga el requerimiento.

3. Configuraciones Estructurales

3.1. El Entorno Como el Factor Clave de Contingencia

La Teoría de la Contingencia⁵ expresa que una organización debe adaptarse a la variable denominada “entorno”. Si el entorno cambia la organización debe cambiar también. Dicha adaptación se produce en función de las características o variables internas de la organización. Estas variables internas y externas son denominadas “factores de contingencia” y constituyen los parámetros que deben considerarse para el diseño de una organización.

Dentro de factores de contingencia que están en el interior del sistema, constan la edad y el tamaño de la organización, su sistema técnico (tecnológico) y el factor de poder; aspectos que se transforman en las herramientas para alcanzar la mejor adaptación posible al cuarto factor de contingencia que es el entorno y que por encontrarse en el suprasistema condiciona la estructura y el funcionamiento de la organización.

Existe una explicación renovada de la realidad del entorno explica García Jiménez (2014) cuando advierte que se debe entender que el mundo “no es un universo abstracto ni pasivo” porque su construcción no depende solo de nosotros, sino que es producto de una interacción multidimensional inseparable de los seres humanos con el ambiente.

⁴ El término *ad hoc*, es definido como “adecuado, apropiado, dispuesto especialmente para un fin” (DRAE, 2021).

⁵ La Teoría de la Contingencia desarrollada en 1964 por el psicólogo austriaco Fred Fiedler; en el campo de la administración, hace alusión a que el éxito en la administración de una organización depende de las situaciones del ambiente interno y externo particulares a de cada una.

Mintzberg (2005) aclara que el entorno comprende prácticamente todo lo que está por fuera de la organización o sistema como la situación geográfica, demográfica, el clima, la hostilidad, la situación política, económica o social, la tecnología, los clientes, los competidores, y otros.

En este sentido es factible afirmar que el entorno se ha convertido en el factor decisivo; en el imperativo que obliga, que impone la manera en que un sistema se configura; que induce el diseño de una estructura. Las organizaciones burocráticas donde predomina un pensamiento lineal, no resisten la realidad actual ni superarán los obstáculos futuros, porque operan en entornos simples, fáciles de comprender y de gestionar.

3.2. Configuraciones Estructurales de una Organización

Mintzberg (2005) propone cinco configuraciones para conformar las estructuras organizacionales, las cuales surgen de combinar los componentes o partes de la organización, con los mecanismos de coordinación y control y con el tipo de descentralización predominante. Estas configuraciones son:

- Estructura simple.
- Burocracia maquinal.
- Burocracia profesional.
- Forma divisional.
- Adhocracia (p. 43).

Estructura Simple

En esta configuración no existe mucha estructura, el ápice estratégico es quien toma las decisiones de forma intuitiva y poco analítica; la coordinación y el control es de supervisión directa y prima la centralización.

Burocracia Maquinal

Prima en entornos sencillos y estables. El componente principal de la organización es la tecnoestructura; hay un sistema de autoridad y comunicación formal; la coordinación y control se lleva a cabo por normalización de procesos de trabajo; la descentralización es de tipo horizontal limitada.

Burocracia Profesional

El núcleo operativo es el componente que evidencia mayor poder y recibe influencia de los colegios de profesionales; existe una descentralización vertical-horizontal lo que disminuye el poder del ápice estratégico y del nivel medio. El mecanismo de coordinación que prevalece es el de normalización de las habilidades.

Forma Divisional

Es una forma de organización implementada en las estructuras de tipo militar. El poder se reparte en la línea media en función de una descentralización vertical limitada que determina que exista una división en la estructura, en unidades con gran independencia para tomar decisiones. Como las unidades son autónomas, no existe necesidad de coordinación porque el control se realiza en base a la normalización de resultados.

Adhocracia

En la adhocracia prima la innovación, una mayor dinámica y flexibilidad. Son estructuras mucho más recientes que tienen en el núcleo operativo especialistas. El principal mecanismo de control es la adaptación mutua y el poder se concentra en el *staff* de apoyo porque colabora en la toma de decisiones en base a su experiencia. Hay descentralización selectiva que se produce cuando el área de soporte logra “imponer” su máxima influencia en la entidad.

Tabla 1

Configuraciones Estructurales de las Organizaciones

| Configuración Estructural | Principal Mecanismo de Control | Parte Fundamental de la Organización | Tipo de Descentralización |
|---------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|
| Estructura Simple | Supervisión directa | Ápice estratégico | Centralización vertical y horizontal |
| Burocracia Maquinal | Normalización de procesos de trabajo | Tecnoestructura | Descentralización horizontal limitada |
| Burocracia Profesional | Normalización de las habilidades | Núcleo de operaciones | Descentralización vertical y horizontal |
| Forma Divisional | Normalización de los resultados | Línea media | Descentralización vertical limitada |
| Adhocracia | Adaptación mutua | <i>Staff</i> de apoyo | Descentralización selectiva |

Nota. En esta tabla se detalla las relaciones entre los mecanismos de control, las partes de la organización y el tipo de descentralización en función de la configuración estructural respectiva. Tomado de La estructuración en las organizaciones (p. 343), por H. Mintzberg, 2005, Editorial Ariel. S.A.

3.3. Establecimiento de Referentes en Función de Perfiles

Para establecer “referentes” es decir individuos o grupos con competencias que sumados configurarán una “estructura interactiva”, es necesario determinar sus perfiles. Herrscher (2013) establece cuatro tipos de perfiles en función de sus competencias:

Los Formuladores

Tienen la habilidad de definir los problemas mirando la diferencia en lo común. Sus competencias son de análisis y manejo apropiado de la información. Reciben el problema, lo contextualizan y analizan sus implicaciones antes de entregarlo a los Resolvedores.

Los Resolvedores

Entre sus competencias destaca el manejo del *know how*⁶; no encaran sino que buscan soluciones a los problemas derivados por los formuladores, discuten varias opciones de solución y luego de seleccionarla, la regresan a los formuladores para que comprueben si es la más adecuada.

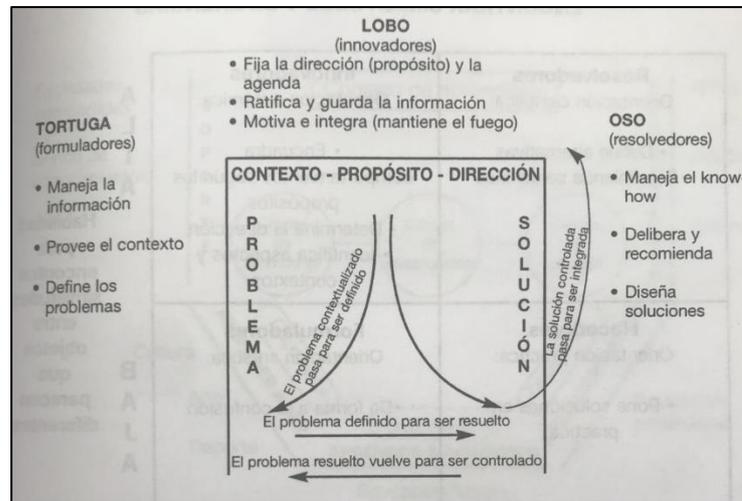
Los Hacedores-Innovadores

Los hacedores reciben la solución procesada y la incorporan a los haceres al incluirla en las agendas a cumplir. El hacedor es el que implementa, es el que integra las partes, pero también, en función de su acción eleva temas a los formuladores para que los analicen. El hacedor es quien señala el camino, el propósito; motiva e innova.

Es común en culturas como las occidentales, el presentar las soluciones antes de haber formulado de manera adecuada el problema y luego ajustar su formulación en función de la propuesta de solución.

La propensión a la acción es muy valiosa; sin embargo es primordial entender que los problemas se analizan primero y se actúa después en función de una propuesta de solución ya configurada; de esta manera se garantiza un buen resultado, más aún en problemas que revisten complejidad cuyas consecuencias o efectos podrían ser de gran magnitud. Por ello es importante que estos “roles”, aunque se interconecten, se cumplan de forma secuencial.

⁶ *know how* es una palabra proveniente del inglés que significa "saber cómo o saber hacer". Se relaciona con un aprendizaje previo basado sobre todo en la experiencia.

Figura 4
Tipos de Perfiles en Función de sus Competencias


Nota. En esta figura se explica a manera de ejemplo, el proceso de construcción de consenso de la nación "Oneida". Tomado de Pensamiento sistémico: cambiar el cambio o cambiar el camino (p. 133), por E. Herrscher, 2013, Granica.

4. Sistema de Seguridad Nacional

4.1. Seguridad y Seguridad Nacional

La "seguridad" es un término polisémico, por lo cual su definición es diversa ya que está en función de quién lo defina, en qué momento y circunstancia, bajo qué creencia o ideología, con qué propósito y sobre todo, en base al enfoque teórico con que se interprete el fenómeno.

De Vergara (2009) al respecto señala que: "No sería una exageración decir que es fascinante ver como estos dos términos son aplicados, invocados, manipulados, acomodados a las ideologías, retorcidos o a veces hasta ignorados según las conveniencias e intereses abiertos o encubiertos" (p. 1).

Un buen punto de partida para concretar su entendimiento, es la explicación que ofrece el DRAE (2021), donde se define a la seguridad en base a dos sentidos, el primero como un adjetivo que expresa una cualidad de seguro, es decir una situación, y en el segundo caso, como sustantivo. Esta segunda acepción se vincula a la acción de proporcionarla.

En definitiva y en base a esta orientación conceptual; es posible afirmar que la seguridad (como adjetivo), es una situación deseada que se alcanza a través de

decisiones y acciones de seguridad (como sustantivo), impulsadas, diseñadas e implementadas por un tercero.

La complejidad del término y su significado lleva a muchos estudiosos a no querer definir a la seguridad de forma específica, sino más bien a describirla a partir de diversas características. Bartolomé (2019) establece “seis enfoques sobre la seguridad” que se resumen así: “la seguridad es ante todo una necesidad insoslayable (...); es una situación o estado de cosas (...); constituye una acción tendiente a lograr un estado de cosas (...); es una percepción (...); está relacionada con la violencia (...) y; se relaciona también con el conflicto” (pp. 21-33).

La seguridad bajo su adjetivación de “nacional” se ha explicado mayormente bajo el enfoque del realismo clásico, que de acuerdo con su principal exponente Hans Morgenthau (1986) tiene como idea central “el interés definido en términos de poder”.

Cuando se hace mención del término “seguridad nacional”, se suele de forma inmediata hacer referencia al Estado como objeto de la seguridad debido a que, conforme lo explica Laborie Iglesias (2015), al garantizar la seguridad del Estado, de forma automática se garantiza también la seguridad de sus ciudadanos.

Sin embargo de ello, la seguridad nacional es un concepto que ha ido evolucionando en el tiempo; ya no es entendida bajo el criterio limitado de la lucha entre Estados para, a través de la expresión militar del poder, alcanzar sus particulares intereses.

Desde hace algunos años se viene manifestando, conforme se evidencia en un estudio de la ANEPE⁷ y el IEEE⁸ (2013); “un enfoque amplio de la Seguridad Nacional en un doble sentido” (p. 6). Por una parte se evidencia la incorporación de diversas dimensiones de la seguridad como la política, la social, económica, ambiental, de defensa, entre otras, al concepto; es decir, se incorpora una mirada más holística e integradora.

Por otra parte, la separación entre la seguridad interna y externa se vuelve más tenue hasta prácticamente desaparecer, poniéndose además un énfasis en la diferencia que existe entre defensa y seguridad.

⁷ ANEPE: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile.

⁸ IEEE: Instituto Español de Estudios Estratégicos

Ballesteros (2016) afirma que el concepto de seguridad nacional es mejor aceptado que el de defensa nacional, para aquellos que se oponen a que se limite la seguridad al ámbito del empleo del instrumento militar por parte del Estado en todos los campos de la respuesta. La defensa por lo general es considerada bajo su sentido instrumental; un medio más,-en este caso de fuerza- para lograr un efecto o un fin que es la situación de seguridad nacional deseada.

La definición que propone Ballesteros de seguridad nacional es la siguiente:

La situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos, peligros y amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir con sus compromisos internacionales y contribuir a la paz y estabilidad internacional. (p.63)

Esta definición parte del criterio de que la seguridad nacional “abarca mucho más que la protección de los intereses vitales (...); también protege los estratégicos y otros intereses derivados de la solidaridad entre las naciones” (p. 95).

De esta manera la interpretación de la seguridad nacional ya no es reduccionista, pues no se refiere solo a la protección del Estado frente a amenazas de similares características, sino más bien y bajo un criterio ampliado, hoy tiene como fin proteger a la nación en su conjunto, y de manera holística atender sus demandas de seguridad. La seguridad nacional ya no se circunscribe al Estado y sus aparatos como el objeto a proteger, sino y sobre todo, al conjunto de la sociedad.

4.2. Estructura de un Sistema de Seguridad Nacional

Conforme se ha venido insistiendo, un sistema es un conjunto de elementos interactuantes. Interactuar significa que para que se produzca un cambio en un elemento, necesariamente debe existir un cambio en otro u otros. El concepto de sistema de acuerdo con Swanson (2013) es un concepto “simple pero poderoso”. No es posible solucionar problemas complejos al margen de los sistemas.

Los modelos sistémicos afirma François (2013) describen con exactitud “la naturaleza, las estructuras y el modo de funcionamiento de los sistemas complejos” (p. 233); agrega que dentro de los sistemas complejos los que revisten mayor complejidad son los sistemas sociopolíticos, porque la actividad política es la que dirige las sociedades. El SSN , constituye uno de estos sistemas.

Los sistemas sociopolíticos según detalla François (2013) tienen tres aspectos particulares que deben considerarse para su estudio (pp. 233-235):

No Existen en el Vacío

El entorno es el aspecto vital para los sistemas, pues no se desarrollan en el vacío. Los sistemas sociopolíticos son sistemas abiertos ya que se produce de forma permanente un intercambio de energía desde y hacia el exterior.

Tiene Modos de Funcionamiento Bien Definidos

Al igual que el flujo de ida y vuelta de energía con el entorno, los sistemas sociopolíticos marcan interrelaciones y se conectan entre las diferentes partes que lo componen. Estas relaciones mutuas y permanentes representan modos de funcionamiento internos que son bien marcados, tienen en sí mismo reguladores que mantienen el equilibrio. Un ejemplo que menciona François es del “equilibrio de poderes” en el marco del Estado, devenido de la separación de sus funciones

Su Evolución no es Totalmente Predecible

La evolución de los sistemas sociopolíticos no es fácil de predecir. Esto se relaciona con las consecuencias futuras que se desprenden de las decisiones que en forma de soluciones se adoptan frente a un problema formulado. Para mejorar la previsibilidad es esencial seleccionar el modelo sistémico apropiado.

Herrscher también dice que pensar en términos de sistema y subsistemas proporcionan flexibilidad y permite adecuar la acción en los momentos en que el foco debe ser redireccionado y esto es posible cuando se mira desde diferentes ángulos; desde diferentes subsistemas. De esta manera se puede “medir lo que realmente hace falta medir” y con ello mejorar el diseño, bajo la máxima de que ningún diseño es un producto terminado, sino que el contexto impone que sea permanentemente rediseñado.

El enfoque sistémico en una organización es indispensable porque se debe observar y medir el conjunto y no las partes por separado. “quien solo vea su territorio y no sepa transponer su propio cerco e integrarse al sistema total será un elemento disfuncional (...)” (pp. 70-71).

Un Sistema de Seguridad Nacional entonces, constituye un sistema sociopolítico; y como tal reviste una gran complejidad. Estas connotaciones determinan

que sea un sistema abierto porque están presentes interacciones no solo entre sus partes constitutivas al interior, sino que realiza permanentes intercambios con el entorno, aspecto que constituye el principal aspecto del diseño y el rediseño del propio sistema, debido a que el contexto donde se desarrollan las dinámicas de la seguridad mutan constantemente.

Para el diseño de la estructura de un SSN, se parte del hecho que el propósito de este sistema es planificar e implementar soluciones a un problema social complejo: la seguridad, y que por ser tal, no tiene una solución única; por esto no es posible proponer una estructura sin estar claro del propósito que se persigue, es decir de la misión que tiene el SSN; del “para qué” de dicha estructura.

También es primordial entender que planeamiento y plan son dos cosas distintas; el primero es un proceso indispensable y el segundo es un producto “efímero” o perecedero del primero, del cual incluso se puede prescindir. Por ello el planeamiento debe incluirse como un subsistema del SSN.

Si bien el diseño de un sistema no es un organigrama, es decir la fotografía (sin movimiento) de una organización; siguiendo a Herrscher (2013), la forma cómo se estructura la organización a través de un gráfico, puede permitir no solo observar la disposición de los componentes de un sistema, sino también sus flujos, los mecanismos de coordinación y por ende su configuración estructural.

El autor propone una diversidad de estructuras a través de gráficos. Estos gráficos, permiten representar todos los aspectos de una configuración estructural cuya selección estará en función del propósito que se persigue. Dentro de la propuesta se analizan estructuras para distintos propósitos como la estructura multidimensional, la de cadena de valor, funcionales, modulares, mixtas, entre otras.

Lo fundamental entonces, es que la selección de un diseño debe responder al propósito que se busca alcanzar y las particularidades de los factores de contingencia antes explicados, en especial las referidas al entorno.

5. Una Mirada a los Sistemas de Seguridad Nacional

Para analizar los SSN propuestos, se recurrirá a las cuatro variables que representan los “Fundamentos de la Estructura Organizacional”⁹:

- Componentes o partes del sistema.
- Mecanismos de coordinación y control.
- Tipo de descentralización.
- Sistema de flujos

5.1. España

En su Estrategia de Seguridad Nacional el Gobierno de España (2021) realiza una descripción de su “Sistema de Seguridad Nacional y Gestión de Crisis” al que define como:

“El conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos que posibilitan la acción del Estado en el ejercicio de las funciones para proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, y contribuir junto a socios y aliados a la seguridad internacional”. (p.104).

En la representación de las estructuras y procesos, se puede ver que el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) es la piedra angular del sistema, al constituirse en el elemento responsable de dirigir y coordinar las acciones encaminadas a gestionar las crisis, a partir de tres acciones fundamentales (p. 105):

- Detectar y valorar los riesgos y amenazas concretos para la Seguridad Nacional.
- Facilitar el proceso de toma de decisiones.
- Asegurar una respuesta óptima y coordinada de los recursos del Estado que sean necesarios.

Para llevar a cabo estas acciones el CSN tiene la asistencia permanente del denominado Comité de Situación, que a su vez recibe el apoyo de los diferentes Comités Especializados Sectoriales.

⁹ Revisar el acápite 2 de este trabajo (Fundamentos de la Estructura Organizacional).

Figura 5

Sistema de Seguridad Nacional de España



Nota. En el SSN de España se pueden observar los elementos o partes que lo constituyen, así como las interrelaciones entre éstas. Tomado de Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (p.110-111), por Gobierno de España, 2021, NIPO.

A continuación se especifican algunas observaciones derivadas de análisis del SSN español en función de las variables seleccionadas:

- Al representarse enmarcado dentro de una figura, plasmada por la línea de puntos, hace notar que se trata efectivamente de un sistema donde se encuentran incluidas todas sus partes o componentes.
- Es un sistema que incluye la complejidad del entorno como un factor determinante, al nombrarlo como un “Modelo Avanzado de Gestión de Crisis” y al reconocer que la estrategia operará en un contexto de seguridad de gran complejidad y de rápidos cambios.
- Se reconoce como un sistema con enfoque integral gubernamental y social, cuyo fin es lograr una mayor resiliencia de manera preventiva y para ello abarca todas las fases de la gestión de crisis e involucra a los distintos niveles de gobierno, así como a las instituciones públicas, privadas y a la sociedad civil como actores participantes.
- La línea media está materializada por el CSN y se marca claramente la tecnoestructura a través de los Comités Especializados.

- El núcleo de operaciones lo conforman las Cortes Generales, las instituciones del Gobierno central, las Comunidades Autónomas y los entes locales.
- Al no observarse líneas verticales, se descarta una estructura piramidal estricta relacionada con el mando y control, a pesar de que es indudable que la dirección del sistema está en manos del presidente del gobierno.
- Bajo esta estructura se puede determinar que están presentes mecanismos de control relacionados con la adaptación mutua más que con una supervisión directa, aunque también es de suponerse que existen mecanismos de control normalizados donde prevalecerían el basado en resultados, ya que se trata de satisfacer las necesidades de seguridad, es decir proteger la libertad y el bienestar de los ciudadanos, la defensa del país y contribuir a la seguridad de la región.
- El sistema de autoridad que prima en esta estructura es el de flujos regulados y el sistema de comunicación informal según la conformación que el diseño del sistema lo muestra.
- Los aspectos anteriores permiten dar cuenta que el sistema tiene una configuración estructural de “burocracia profesional” y su diseño gráfico es compatible con un modelo “en función de la cadena de valor”, pues no se observan los vínculos entre los elementos, lo que denota que los flujos recorren en todas las direcciones.

5.2. Colombia

En la Política de Defensa y Seguridad de Colombia se expresa, respecto a la seguridad que “(...) es un presupuesto de la convivencia pacífica y del ejercicio de los derechos ciudadanos. Sin seguridad no hay Estado de derecho, tampoco un régimen político basado en la libertad y la justicia. La seguridad es un bien público, un derecho y la razón fundamental de la existencia del Estado” (MDN, 2019, p. 31).

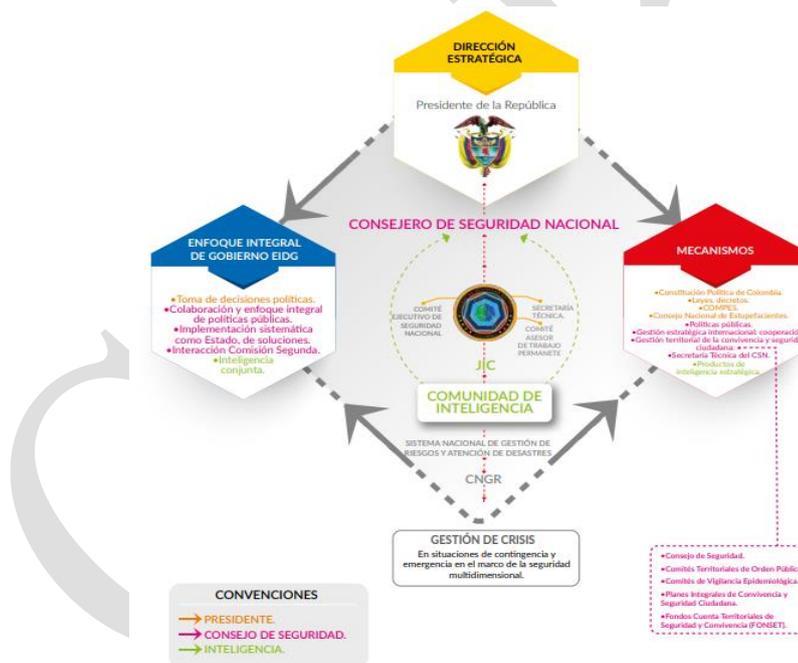
En el mismo instrumento se fija como objetivo de esta política: “Generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la legalidad, promuevan el emprendimiento, el desarrollo

económico y sirvan para construir una sociedad con equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos” (p. 45).

La Constitución de Colombia establece que la seguridad es una responsabilidad que recae en el Presidente de la República. Con este marco, la Escuela Superior de Guerra del Ejército en 2020 publicó una propuesta de Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional para el período 2019-2029, donde se configura un SSN que busca coordinar a las instancias participantes a través de las funciones de “comando y control, coordinación, observación, preservación, manejo de crisis y protección”, con la finalidad de garantizar la seguridad del Estado y de su población (ESG, 2020, p. 50).

Figura 6

Propuesta de Sistema de Seguridad Nacional de Colombia



Nota. La propuesta de SSN para Colombia, se basa en un enfoque multidimensional de la seguridad. Tomado de Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional 2019-2029: Propuesta (p.52), por Escuela Superior de Guerra, 2020, ESDEG.

De acuerdo con este documento, el propósito del SSN es que confluya el desarrollo y la defensa, lo cual se considera que trae como resultado la seguridad. Para ello todas las instituciones públicas de la defensa (externa) y de seguridad interior pasan a constituirse como mecanismos del sistema que intermediados por el Consejo de

Seguridad Nacional, buscan desarrollar capacidades, llevar a cabo el planeamiento estratégico y proponer políticas públicas preventivas.

Las funciones del SSN serían: voluntad y decisión política, asesoría, diagnóstico y análisis, inteligencia e información, planeamiento y coordinación, ejecución y gestión del control, funciones que se prevé serán cumplidas en base a una convergencia sistémica para alcanzar la sinergia de sus actores.

A continuación se especifican algunas observaciones originarias del análisis de la propuesta de SSN para Colombia, en función de las variables seleccionadas:

- Dentro de las partes que componen el sistema, se visualiza claramente el ápice estratégico representado por el Presidente de la República, cercano a una tecnoestructura conformada por el Concejero de Seguridad Nacional, el Comité Ejecutivo, la Secretaría Técnica y el Comité asesor de Trabajo Permanente.
- Se visualiza también el nivel medio personificada por quienes operarán el Enfoque Integral de Gobierno y así mismo, el núcleo operativo y el *staff* de apoyo, que en esta caso se agrupan en lo que se denominan “mecanismos”.
- Es un sistema que incluye la complejidad del entorno como un factor determinante, cuando admite la gestión de crisis como parte de su estructura.
- A pesar de que se lo menciona, en realidad no se ve como una estructura con enfoque integral, porque se dejan al margen a los otros poderes, actores públicos y privados y a la sociedad civil.
- Los flujos representados por las flechas, se mueve siempre en dirección al núcleo operativo y hacia el nivel medio, lo que hace notar una limitada interacción entre los elementos.
- El sistema de autoridad y de información que predomina es el de flujos regulados el cual es establecido en función de procedimientos. Los mecanismos de coordinación y control establecidos, están en función de la normalización de procesos; procesos que abarcan las cuatro funciones del SSN.
- La configuración gráfica de la estructura y los flujos, evidencia una conformación piramidal, aunque de alguna manera más ligera. Se

materializa una “burocracia maquina” donde se observa una descentralización horizontal limitada que proporciona el mayor poder de decisión a la tecnoestructura.

5.3. Perú

El Libro Blanco del Perú (2006) define a la seguridad como “la situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad, y la población, los derechos fundamentales establecidos en la Constitución” (p. 62). De igual forma señala que el Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (SISEDENA) - creado a través de la Ley N° 28478, expedida el 27 de marzo de 2005- es “el conjunto interrelacionado de elementos del Estado cuyas funciones están orientadas a garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de la Defensa Nacional” (p. 67).

De esta manera se configura la defensa nacional bajo una concepción instrumental, a través de la que se asumen “medidas, previsiones y acciones” (p. 62) bajo un enfoque integral y permanente, tanto en el ámbito interno como en el externo para materializar la seguridad nacional.

Los componentes de dicho sistema que está presidido por el Presidente de la República son cuatro: el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), el Sistema de Inteligencia Nacional, el Sistema Nacional de Defensa Civil y los Ministerios, Organismos Públicos y Gobiernos Regionales. El CSN es el órgano rector del sistema y los sistemas señalados constituyen subsistemas del SISEDENA.

El CSN aprueba instrumentos de planificación y gestión como la política, estrategia y directiva de seguridad y defensa nacional, además de los requerimientos presupuestarios para implementar dicha estrategia, así como las adquisiciones para desarrollar las capacidades de la defensa.

El Subsistema de Inteligencia Nacional produce inteligencia y ejecuta actividades de contrainteligencia para la seguridad nacional; se regula por su ley y reglamentos específicos. El Subsistema de Defensa Civil, que también funciona en base a una ley y reglamentación concreta, tiene la responsabilidad de gestionar los desastres a través del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que está adscrito al Ministerio de Defensa Nacional.

Finalmente los Ministerios, Organismos Públicos y Gobiernos Regionales, constituyen los elementos de ejecución y supervisión del sistema, responsabilidad que se cumple a través de las Oficinas de Defensa Nacional.

Figura 7

Sistema de Seguridad Nacional de Perú



Nota. El SISEDENA de Perú está conformado por un órgano rector, dos subsistemas que contienen elementos específicos que junto con las Oficinas de Defensa Nacional, se convierten en los órganos de ejecución del sistema. Tomado de Estructura del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, por J. Macha, 2014.

<https://www.slideshare.net/pamelaelizabethfariasnunez/ensayo-estructura-del-sistema-de-seguridad-y-defensa-nacional>

A continuación se especifican algunas observaciones derivadas de análisis del SISEDENA del Perú:

- Se observa dentro de los componentes de la organización al ápice estratégico personificado por la Presidencia de la República y el CSN; un nivel medio donde se ubican los subsistemas de inteligencia y defensa civil.
- El núcleo operativo o ejecutor lo constituyen los ministerios, organismos públicos y gobiernos regionales a los que se suman la Dirección de Inteligencia Nacional y el INDECI. En esta conformación, no queda clara la existencia de una tecnoestructura y de un *staff* de apoyo.
- Los principales mecanismos de coordinación y control, parecen ser la supervisión directa desde el Ejecutivo, combinada con una normalización de

procesos que se implementan a través de los subsistemas que representan al nivel medio.

- En este sistema se mantiene una estructura más tradicional con una descentralización vertical limitada, donde la línea media tienen un mayor poder de decisión sobre de sus respectivos órganos ejecutores ya que intermedian el direccionamiento estratégico de sus órganos ejecutores, mientras que los organismos públicos y privados lo hacen a través de sus respectivas Oficinas de defensa nacional.
- En base a la explicación anterior, se deduce que la opción gráfica del sistema, muestra una “estructura funcional” y la configuración estructural es la de una “forma divisional”.

5.4. Argentina

En 2019 la Secretaría de Asuntos Estratégicos (2019), organismo con rango de ministerio y dependiente de la Presidencia de la República, elaboró la primera Estrategia de Seguridad Nacional, cuyo fin fue “aportar un marco conceptual inédito para la toma de decisiones sobre problemáticas estratégicas” (p. 4); pero no fue aprobada por el Ejecutivo y por ende no se implementó.

Argentina no dispone de un Sistema de Seguridad Nacional, pero si tiene dos sistemas de seguridad: un Sistema de Defensa Nacional y un Sistema de Seguridad Interior, este último que favorece su análisis para los fines de este estudio.

Conforme lo señalado en art. 2 de la Ley de Seguridad Interior de Argentina, la seguridad interior se define como:

La situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. (Ley 24.059, 1991, art. 2)

El Sistema de Seguridad Interior (SSI), que tiene características de nacional, tiene como objetivo “establecer las políticas de seguridad, planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas” (Ley 24.059, 1991, art. 6).

El SSI está conformado por el Presidente de la Nación, los gobernadores de provincia, el Congreso Nacional, los Ministros de Interior, Justicia y Defensa, la Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria, las policías provinciales, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval.

Figura 8

Sistema de Seguridad Interior Según Ley Nacional 24.059 (art. 7)



Nota. El SSI de Argentina, tiene características particulares dado que este país tiene un régimen federal, donde los gobiernos provinciales, tienen potestades amplias en relación con la seguridad interna. Tomado de El Sistema de Seguridad en la Argentina: Nación, Provincia y Municipios (p. 7), por R. Vago, (s/f). <http://dipricardovago.com.ar/sites/default/files/adjuntos/El%20Sistema%20de%20Seguridad%20en%20la%20Argentina.%20Nacion%20provincia%20y%20municipios.%20Primera%20Parte..pdf>

La conducción del SSI está en manos del Ministro de Seguridad Interior, que además tendrá bajo su cargo a los cuerpos de seguridad nacionales en aspectos relacionados con el empleo y el desarrollo de capacidades. Sus potestades incluyen además, la formulación de políticas de seguridad interior, la dirección y coordinación de la inteligencia nacional.

Existe además un Consejo de Seguridad Interior cuya función es de asesoramiento al Ministro del Interior en las responsabilidades señaladas, la coordinación y la supervisión de los componentes ejecutores del sistema. En cada provincia se estructura un Consejo Provincial de Complementación para la Seguridad Interior, que se transformará en el ente coordinador con los entes nacionales.

A continuación se especifican algunas observaciones derivadas de análisis de la propuesta del SSI de Argentina, en función de las variables seleccionadas:

- Los componentes de la organización evidencian la conformación de un sistema. El ápice estratégico está materializado por el Presidente de la Nación y el Congreso Nacional, junto con los Ministerio de Defensa y Justicia. El nivel medio se plasma por el Ministerio del Interior en el nivel nacional y los Gobernadores en el nivel provincial, cada nivel medio con su núcleo operativo representado por las fuerzas de seguridad federales en el primer caso y provinciales en el segundo.
- El Consejo de Seguridad Interior en el ámbito nacional y los Consejos Provinciales de Complementación para la Seguridad Interior en cada provincia, materializan la tecnoestructura en cada caso, quienes normalizan los procesos y coordinan la implementación de las decisiones.
- Los flujos en la organización recorren desde arriba hacia abajo y en sentido transversal, lo que fija un sistema de autoridad formal, pero también un sistema de flujos regulados.
- Se nota que los mecanismos de coordinación y control, obedecen a una supervisión directa y se basa también en una normalización de resultados, pues las instrucciones a seguir se derivan desde las instancias superiores sea a nivel nacional o provincial y al mismo tiempo se establecen resultados esperados.
- Existe una descentralización vertical limitada, porque la organización representada en el SSI, delega gran cantidad de poder en la línea media.
- El hecho de que Argentina tenga un sistema federal, hace que su SSI tenga una opción gráfica de “estructura mixta” que combina la estructura funcional con la modular. Esto porque en el nivel nacional a través del Consejo de Seguridad Interior, además de coordinar a las instituciones policiales nacionales, también se vincula con las provincias a través de los Consejos Provinciales de Complementación para la Seguridad Interior; pero son estos últimos los que bajo la dirección de los gobernadores, coordinan sus instrumentos de seguridad de forma independiente.
- En función de las variables analizadas, la configuración estructural del SSI de Argentina, se muestra una organización de “forma divisional”

6. La Seguridad Nacional en el Ecuador

6.1. Antecedentes históricos

La Seguridad Nacional en el Ecuador señala Moncayo (2022), tiene su origen el 5 de noviembre de 1960, fecha en que fue institucionalizada con la primera ley de Defensa Nacional. Con esta ley se crearon un Consejo de Defensa Nacional con una Secretaría, el Estado Mayor de la FF.AA con una Secretaría, comisiones de defensa en cada Ministerio, la Movilización como facultad extraordinaria del Ejecutivo y la Defensa Civil.

Luego, a finales de 1964, explica este autor, la Junta Militar decretó la primera Ley de Seguridad Nacional, en la que se instituyeron los Objetivos Nacionales y se estableció como facultad extraordinaria del gobierno la Movilización y la capacidad para decretar el imperio de la Ley Militar. Esta ley que, fue modificada en el gobierno del General Rodríguez Lara y luego codificada en 1979, creó el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

En el art. 2 de esta Ley de Seguridad Nacional, se señala lo siguiente:

El Estado debe garantizar la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales; y tiene la función primordial de fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre, promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes, contrarrestando los factores adversos internos y externos, por medio de previsiones y acciones políticas, económicas sociales y militares. Se puede observar que ya en 1979 el referente de la seguridad es el ser humano, individual y colectivamente considerado, y sus derechos fundamentales. (Ley 275, 1979, art. 2)

Conforme lo expuesto en este artículo, analiza Moncayo, ya desde esta época se introdujeron criterios explícitos relacionados con la prioridad que en el Ecuador se asignaba a la seguridad del individuo y de las colectividades en el marco de sus derechos fundamentales.

En 1993 la Secretaría General del COSENA realizó una publicación titulada “Acción Política Doctrina y Método de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional”, en la que se habla del sentido humanista de la seguridad nacional, al resaltar

la urgencia de colocar al hombre en el centro de toda actividad y por ende la necesidad de establecer un orden social justo.

Estos criterios se reflejaron en los Objetivos Nacionales Permanentes (ONP) del Estado ecuatoriano, los que fueron: 1) Integridad territorial; 2) Integración Nacional; 3) Soberanía Nacional; 4) Desarrollo Integral; 5) Democracia y; 6) Justicia Social (Secretaría General del COSENA, 1993, pp. 12-14)

En el desarrollo de este último ONP, se reconocen las profundas desigualdades de en la estructura social del país, lo que genera inequidad y por ende se ve la necesidad de mejorar la distribución de la riqueza para modificar esta situación.

Bajo esta norma, se estructuró un Sistema de Seguridad Nacional cuyos órganos superiores fueron el COSENA y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. El COSENA estuvo conformado por el Presidente de la República, el Presidente de la Cámara Nacional de Representantes, el de la Corte Suprema de Justicia, el Vicepresidente, los directores de los Frentes de Acción, el Jefe del Comando Conjunto y el Presidente de la Junta Monetaria.

Los órganos de actuación del sistema lo materializaron la Secretaría General del COSENA, los Frentes de Acción, las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo y otros organismos y comisiones que a criterio del Presidente podrían conformarse. De la Secretaría del COSENA dependían las Direcciones Nacionales de Movilización, Defensa Civil, Inteligencia y el IAEN.

Esta Ley de Seguridad Nacional de 1979, fue derogada de manera oficial el 28 de septiembre del 2009 durante el gobierno de Rafael Correa, y reemplazada en el mismo año por la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE), instrumento que se mantiene vigente hasta la actualidad.

A partir de ahí se emitieron diversos instrumentos de seguridad. En 2008 la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa; luego la Agenda Sectorial de Seguridad Interna y Externa 2009-2010; más adelante sobrevino el Plan de Seguridad 2011-2013; en 2014 el Plan y Agendas de Seguridad Integral 2014-2017 y finalmente en 2019, el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 con sus planes específicos, instrumento que en la actualidad está siendo revisado.

Con la publicación de la LSPE en 2009, se incorpora como órgano planificador y coordinador de la seguridad al Ministerio de Coordinación de Seguridad (MICS), instancia que se mantuvo hasta el 2017, luego de lo cual fue suprimido por Decreto Presidencial Nro. 7 emitido el 24 de mayo de 2017.

Figura 9

Sistema de Seguridad del Ecuador 2014-2017



Nota. En el Sistema de Seguridad Nacional Integral 2014-2017, está articulado por el MICS e incluye la Dirección Nacional de Movilización y transversalmente, el subsistema de Inteligencia cuyo núcleo operativo es la SENAIN. Tomado de Presentación del SSN, por SENAIN, (s/f). <https://www.slideshare.net/SENAIN2/sistema-de-seguridad-pblica-y-del-estado>

El MICS se transformó en el ente articulador del Sistema de Seguridad Nacional, en reemplazo de la Secretaría del COSENA que cumplía dichas funciones a través de su Secretaría Permanente. Con su desaparición y la incorporación de los Gabinetes Sectoriales en 2019, entre ellos el de seguridad, que en un inicio estuvo articulado por el Ministerio de Defensa Nacional y a partir del 20 de noviembre de 2021 por el Ministerio de Gobierno; el SSN quedó sin ese ente de nivel medio.

6.2. El Enfoque de Seguridad Integral

La Constitución de 2008 y a partir de ahí los planes y agendas de seguridad, introdujeron el adjetivo de “integral” a la seguridad en el Ecuador. Se ha manifestado que este término -al que no se lo ha llegado a conceptualizar claramente- busca posicionarse arguyendo que es una visión renovada e incluso inédita a la seguridad en

el país que, bajo una visión antropocéntrica, estadocéntrica y biocéntrica, prioriza al ser humano como objeto de seguridad y busca el “buen vivir”, expresando además, que con ello finalmente se echa por tierra la visión acotada de las décadas del setenta en adelante, que giraba en torno a la denominada “Doctrina de Seguridad Nacional”

Al margen de estos argumentos y conforme se destacó en el acápite anterior, desde los años sesenta, con mayor énfasis en los noventa, y teniendo como marco la Ley de Seguridad Nacional de 1979, la perspectiva de la seguridad ya incorporó como su objeto central al ser humano y a las colectividades, por lo que el enfoque integral bajo los criterios señalados no son consecuentes con la realidad de lo sucedido a lo largo de la evolución de la seguridad en el Ecuador.

La centralidad del individuo que responde a la pregunta “a quién asegurar”, en realidad tuvo su origen en los enfoques reflectivistas y posteriormente se consolidaron bajo el paradigma de la seguridad humana en el marco de la Organización de las Naciones Unidas en 1994 y en el de la seguridad multidimensional propuesto por la Organización de Estados Americanos en 2003. De esta forma, se puede considerar a la seguridad integral como una postura derivada de la seguridad humana y de la seguridad multidimensional.

Sin embargo, el término “integral” es sinónimo de completo, exhaustivo, amplio, íntegro, extenso, entre otros. Una definición básica del adjetivo integral señala que “comprende todos los elementos o aspectos de algo” (DRAE, 2021), es decir que (bajo este criterio) lo integral aplicado a la seguridad es abarcador y no solo se refiere al objeto que se beneficia de la acción, ya que al hacer alusión a “elementos”, también considera otros actores corresponsables y en interacción permanente.

El principal inconveniente con el concepto de seguridad integral en Ecuador destaca Cabrera (2019), es que tiene una excesiva amplitud, en el sentido que involucra a instituciones que no tienen participación directa con los asuntos de seguridad desde la visión clásica, con lo cual se afecta negativamente a aquellas que sí la tienen.

Este mismo autor argumenta que la incorporación de este concepto, puede derivarse de la emergencia y diversidad de los temas que han subido a las agendas de seguridad, en particular las problemáticas que se presentan en el ámbito interno; además de la limitada posibilidad de que se presente un conflicto interestatal en la región, pero, y

sobre todo, de la influencia de las posturas renovadas de la seguridad posteriores a la finalización de la Guerra Fría cuyas miradas son más abarcadoras y multidimensionales.

Un problema adicional encontrado por Cabrera es la dificultad, no solo de entender, sino poder aplicar el concepto de seguridad integral, esto porque su conceptualización es precaria o inexistente, e incluso contiene una importante carga ideológica. No se encuentra una clara definición de lo que significa la seguridad integral en ningún instrumento legal ni de planificación, lo que hace que sea un término ambiguo y diversamente interpretado.

6.3. Sistema de Seguridad Nacional Integral 2019-2030

La Política de la Defensa Nacional del Ecuador “Libro Blanco”, describe a la Seguridad Nacional como:

La condición en la que el Estado puede actuar libremente y desarrollar sus estrategias para reducir las amenazas y riesgos provenientes de acciones intencionadas o de emergencias de origen natural o antrópico (...) que afectan a sus intereses y a los de la sociedad en general. (Ecuador, 2018, p. 24)

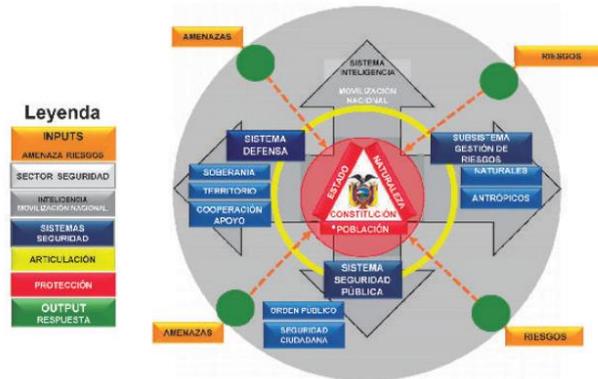
Manifiesta también que ésta se construye a través de las expresiones del Poder Nacional, poniendo énfasis en aspectos psicosociales como la identidad, el patriotismo y una unidad inquebrantable. Además diferencia la seguridad de la defensa al afirmar que la primera es una condición que materializa el objetivo a lograr, mientras que la defensa nacional es el medio más importante para su logro.

En 2019 se publicó el más reciente plan de seguridad denominado “Plan Nacional de Seguridad Integral” (PNSI), para el período 2019-2030, que busca “integrar y articular instrumentos de política pública (...) para buscar alternativas de solución a los diferentes problemáticas de seguridad para el Estado, la sociedad y la naturaleza (...)” (p. 23).

Este plan se enmarca en un concepto de seguridad amplio, multidimensional y alineado con los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y por ende, determina que el propósito fundamental de la seguridad es la protección de la sociedad y la naturaleza y para ello, se enfoca en tres ámbitos de acción o ejes estratégicos: defensa, seguridad pública y gestión de riesgos.

Figura 10

Modelo Sistémico de Seguridad del Ecuador 2019-2030.



Nota. El Sistema de Seguridad Nacional Integral 2019-2030, incluye tres subsistemas: Defensa, Seguridad Pública y Gestión de Riesgos. Tomado de Plan Nacional de Seguridad Integral (p. 34), por Ministerio de Defensa Nacional, 2019, MDN.

Figura 11

Estructura de Seguridad del Ecuador 2019-2030.



Nota. La estructura de seguridad evidencia una articulación de los órganos ejecutores, a partir del Gabinete Sectorial de Seguridad. Tomado de Plan Nacional de Seguridad Integral (42), por Ministerio de Defensa Nacional, 2019, MDN.

A continuación se especifican algunas observaciones derivadas de análisis del SSN del Ecuador 2019-2030, en función de las mismas variables referidas en el análisis de los SSN de los otros países, para establecer así el tipo de configuración estructural existente:

- Al representarse enmarcado dentro de un círculo, el SSN comunica su visión sistémica.

- Sin embargo de que esta Estrategia y SSN insiste en el enfoque integral, la integralidad únicamente hace referencia a los objetos de seguridad, en este caso el Estado, la población y la naturaleza. En la parte escrita se menciona la cooperación interinstitucional, y como parte del entorno de seguridad al sector público, privado y al sector, civil, pero no se encuentran las interacciones sistémicas que evidencien dicha integralidad.
- Dentro de las partes de la organización o SSN, se ubica en el ápice estratégico al gobierno central, mientras que el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) junto con el Gabinete Estratégico, actúan como entes pertenecientes a la tecnoestructura, es decir en el nivel asesor.
- El nivel medio está materializado por el Gabinete Sectorial de Seguridad que se ve limitado en su tarea articuladora y coordinadora, debido a que quien lo dirige, forma parte también del núcleo operativo.
- El núcleo operativo lo constituyen los subsistemas y sus organismos de ejecución; son los órganos ejecutores del SSN. Llama la atención que como parte de este núcleo se incluye al Centro de Inteligencia Estratégica; elemento que debería conformarse como un subsistema de la tecnoestructura.
- Sin embargo de lo anterior, en parte escrita del documento se aclara que el Sistema de Inteligencia Estratégica, “transversaliza su accionar con tres subsistemas: el Subsistema de Inteligencia de Defensa, el Subsistema de Inteligencia de Seguridad Pública y el Subsistema de Riesgos” (p.25). Estos tres subsistemas interactúan en doble sentido para proporcionar la información que permita una toma de decisiones en función de las situaciones originadas en el entorno.
- Se evidencia un mecanismo de coordinación normalizado por habilidades, ya que el nivel de profesionalización de los miembros de las instituciones que se agrupan en los subsistemas del núcleo operativo, es un factor preponderante.
- Esta circunstancia induce a que exista un tipo de descentralización vertical y horizontal, concentrándose el mayor poder de toma de decisiones en el núcleo operativo debido no solo a la alta profesionalización de los órganos

ejecutores sino a la debilidad del nivel medio representado por el Gabinete de Seguridad Sectorial.

- En función de las variables analizadas, se deduce que la configuración estructural del SSN 2019-2030, es una burocracia profesional, cuyo componente más influyente es el núcleo operativo y su diseño gráfico es compatible con un modelo “funcional”, pues se observan los vínculos entre los elementos van desde el ápice estratégico hacia el nivel medio y de aquí se abra en el núcleo operativo.

7. Una Propuesta de SSN para el Ecuador

7.1. Necesidad de un Sistema de Seguridad Nacional

Diseñar un sistema incluye establecer una estructura con sus partes o componentes; es definir quién hace qué; el cómo está organizado el proceso decisorio; la forma en que se desplaza el flujo de información y finalmente; el modo de ejercer la coordinación y el control.

Para Herrscher (2013) la estructura de una organización bajo un enfoque sistémico tiene un significado profundo pues, al diseñar se evita que un problema simplemente ocurra. Diseñar significa apropiarse, involucra intención que responde al “qué” y al “para qué” se diseña. También incluye un método; un procedimiento, es decir un camino que señale el “cómo hacerlo”.

Ningún sistema y por lo tanto ningún problema -ni su solución- se producen en el vacío por ello, en el análisis del problema se debe buscar sus causas profundas y las consecuencias que se derivarán de su solución. El diagnóstico y la formulación son clave.

Por ello dice este autor que las estructuras organizacionales en la actualidad son menos rígidas que en el pasado. El diseño no dura para siempre, de hecho su vigencia es cada vez menor dadas las condiciones del entorno que son cambiantes y a las que deben adaptarse. Esa adaptación al entorno obedece a la forma cómo se lo interprete, y la manera de hacerlo está en función de los lentes teóricos, es decir del enfoque que se adopte.

Para definir un enfoque de seguridad de acuerdo con Baldwin (1997) se requiere responder a cuatro interrogantes que Pérez de Armiñón (2007) las resume de forma conveniente de entender: “¿Para quién es la seguridad? ¿Qué valores hay que asegurar o proteger? ¿Qué amenazas a la seguridad se perciben? y ¿Con qué medios se puede garantizar la seguridad?” (p.61).

En su análisis al respecto, Sánchez de Rojas Díaz (2014) observa que las respuestas que se den a la primera y segunda pregunta, son las más importantes de resolver. Esto porque de ello dependerá el asumir y priorizar las amenazas y por ende los medios a emplearse.

¿Para quién es la seguridad?

Este cuestionamiento hace alusión al objeto u objetos que de forma prioritaria será o serán asegurado(s), y por ende, siguiendo a Orozco (2006), a los niveles, donde las preferencias están en función del enfoque de seguridad. Bajo una mirada clásica el objeto será el Estado y por ende se refiere a la seguridad nacional. Si el objeto es lo internacional o global, entonces el tipo de seguridad será común y; si el objeto es el individuo, la seguridad referida será la humana.

¿Qué valores hay que asegurar o proteger?

Para el paradigma clásico, concomitante con la seguridad nacional, los valores a proteger del objeto Estado, serán su independencia política o su integridad territorial; mientras que bajo el paraguas de la seguridad humana, por ejemplo, los valores que se asegurarán son diversos como el bienestar social, económico o la salud de las personas.

¿Qué amenazas a la seguridad se perciben?

En función de las respuestas que se dé a las dos primeras interrogantes, esta pregunta, desde las visiones clásicas, ven como amenaza a otros Estados, mientras que desde una mirada multidimensional de la seguridad, las amenazas toman diversas formas como el crimen organizado transnacional (COT) o los desastres de origen natural.

¿Con qué medios se puede garantizar la seguridad?

En esta pregunta los medios hacen referencia no solamente a los recursos, sino previamente a los modos; de ahí que situándose en el realismo por ejemplo, para la

protección del Estado y sus valores contra la agresión de otro Estado, los medios incluirán un modo directo de la estrategia y por ende al instrumento militar y/o económico de forma preponderante. Si el enfoque es multidimensional y la amenaza es el COT, los medios podrían incluir modos cooperativos y medios tanto de fuerza como de otro tipo.

Al responder estas preguntas se están tomando decisiones. Significa que se adopta una postura ontológica y epistemológica que concluye en un enfoque de seguridad en particular. A partir de la adopción de una postura definida, se deberá fijar un rumbo hacia el logro de los objetivos de seguridad por medio del escogimiento de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que, en función de unos medios, establezcan un nivel de logro de dichos fines. alcanzar

Para conseguir estos objetivos es imprescindible mirar a la seguridad como un sistema, que integra las partes de un todo. El logro de los objetivos de seguridad no se entiende al margen de un Sistema de Seguridad Nacional, que representa un conjunto de elementos interrelacionados: órganos, mecanismos, recursos y procedimientos; los que al ser coordinados para que funcionen de forma sincrónica a partir de un enfoque definido; orientarán y facilitarán la toma de decisiones.

7.2. Un punto de partida

La norma constitucional, leyes y reglamentos son el marco de cualquier propuesta. En el caso de Ecuador este marco incluye: la Constitución de la República, los Tratados Internacionales, en particular los de Derechos Humanos, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD), la Ley Orgánica de la Defensa, Ley Orgánica de la Policía Nacional, la LSPE y su Reglamento, el Código Orgánico Integral Penal (COIP). Además, los Decretos, Resoluciones que tengan relación con la seguridad y el Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo de lo anterior, una propuesta de estructura de un SSN para el país, puede incluirse como parte de una nueva Ley de Seguridad Nacional o de una reforma a la ley vigente. Los detalles de este sistema, estarán especificados en la Estrategia de Seguridad Nacional y por ende, se reflejarán en las Estrategias Sectoriales.

El punto de partida para estructurar un SSN, es el enfoque de seguridad que el Estado en cuestión haya adoptado. Este enfoque que puede variar desde los clásicos

como el realismo, el neorealismo o aquellos más renovados que incluyen la seguridad multidimensional o la seguridad humana; debe estar claramente definido e interiorizado.

En el Ecuador el enfoque de la seguridad desde 2009 es el “integral”, del que no se encuentra una clara definición, por lo que será necesario primero cerrar esta brecha conceptual. Este enfoque deberá ser caracterizado, conforme lo recomienda Baldwin (1997), respondiendo a las 4 premisas planteadas por este autor, así:

Figura 12

Caracterización del Enfoque de Seguridad Integral



Nota. Elaboración propia en base a las interrogantes planteadas por Baldwin (1997).

Lo siguiente está relacionado con la misión que se le asignará al sistema. En la conducción táctica terrestre existe una máxima respecto de la importancia y el lugar que se le debe dar a la misión: “la misión es a la organización, lo que el objetivo para la táctica” (AGE, 2004, p. 21); es decir su guía, su punto de partida y su horizonte. Si no se define y comprende la misión, la estructuración del sistema es inoficiosa.

La misión debe plasmarse en un instrumento legal y no solamente en un plan, pues solo de esta forma obliga, no solo a su redacción, sino sobre todo su cumplimiento, lo que redundará en la razón de ser del sistema.

En el caso del Ecuador la LSPE en el Título III, cuando se refiere al sistema y los órganos de la seguridad pública, establece su conformación y la de sus órganos, las funciones específicas (sin marcar los roles), y los procedimientos, pero no se le asigna una misión al sistema. Una guía para configurar la misión del sistema, es responder al “qué”, “cuándo”, “dónde”, “para qué” y la finalidad.

7.3. Estructura del Sistema de Seguridad Nacional para el Ecuador

Una vez establecida la misión que deberá cumplir el SSN, es necesario pasar a su estructuración para lo cual se sigue la metodología explicada en el marco conceptual. No se trata simplemente de identificar los subsistemas sino su constitución, disposición e interacciones.

Es menester recordar que un sistema no es inmutable, por el contrario, la posibilidad de que sobreviva se basa en su permanente adaptación al entorno, lo que obliga a que su conformación sea flexible.

Componentes del SSN del Ecuador

En el caso del SSN ecuatoriano, el **ápice estratégico** lo materializaría el Presidente de la República quien dirige el sistema, pero lo hace de forma compartida con un Concejo de Seguridad Nacional, cuya composición permite la toma de decisiones en el nivel político de una manera consensuada.

El **nivel medio** es el componente que articula la cadena de mando, es decir, el ápice estratégico con el núcleo operativo. Esta línea media debe estar conformada de manera permanente por un ente rector, pudiendo ser una Secretaría Permanente, un Ministerio o cualquier organismo con poder de decisión.

El ente rector debe incluir dentro de sí, la participación de aquellas instituciones del Estado que se encuentran en el suprasistema, pero que tienen corresponsabilidad en la seguridad nacional como es el caso de los otros poderes del Estado y los diferentes niveles de gobierno.

El **núcleo de operaciones** está integrado por lo que, en el lenguaje que se emplea en el país, se denominan órganos ejecutores. Estos órganos ejecutores deben tener relación con los aspectos que derivados del enfoque de seguridad adoptado, permitan alcanzar la seguridad integral es decir, la seguridad del Estado, del ser humano, del medio ambiente y sus valores derivados.

En este sentido, podrían incluirse los siguientes elementos como subsistemas en esta parte: 1) Defensa; 2) Seguridad Pública; 3) Gestión de Riesgos; 4) Ambiente y;

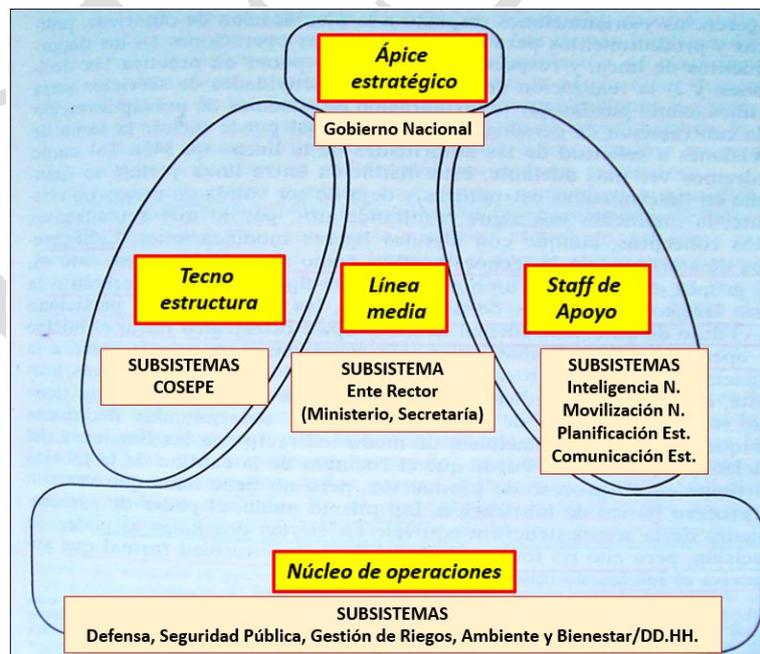
5) Bienestar Social / Derechos Humanos; cada subsistema con sus propios componentes jerárquicamente distribuidos, sus flujos, mecanismos de coordinación, toma de decisiones y configuración estructural.

La **tecnestructura** juega en los momentos actuales un papel muy importante. En este espacio confluyen equipos permanentes y multidisciplinarios de asesores, analistas, consultores, que además tienen como responsabilidad la normalización de los procesos. En el caso de análisis, el COSEPE con sus equipos permanentes materializa la tecnestructura.

Finalmente el **staff de apoyo** del SSN, que busca dar soporte principalmente a los “hacedores” del núcleo operativo, incluye a equipos de “formuladores” y “resolvedores” de los problemas de seguridad. Se incluyen en el SSN propuesto, los subsistemas de Inteligencia, Movilización Nacional, Planificación y Comunicación Estratégica, a los que se pueden sumar otros órganos de apoyo especializados como el jurídico, o de ámbitos emergentes de la seguridad incluidos el ciberespacio, marítimo, áreas estratégicas, entre otros, de acuerdo con los dictados del entorno.

Figura 13

Partes constitutivas del SSN de Ecuador (propuesta)



Nota. Representación de las partes del SSN del Ecuador. Adaptado de Las cinco partes fundamentales de la organización (p.45), por H. Mintzberg, 2005, Editorial Ariel. S.A.

Mecanismos de Coordinación y Control

Se ha establecido que una estructura puede ser entendida como la “disposición o modo de estar relacionadas las distintas partes de un conjunto” (DRAE, 2021). Esto explica que no es suficiente conformar las partes requeridas para un sistema, sino que es necesario incorporar mecanismos de coordinación, control y de toma de decisiones, así como flujos que conecten a esas partes, lo que permitirá finalmente establecer una configuración estructural.

La coordinación y control se originan de una división o distribución de tareas o responsabilidades y a partir de ahí, se establecen mecanismos para coordinarlas. La eficiencia y la eficacia del funcionamiento del sistema depende en mucho de que tan bien se lleven a cabo estos dos procesos.

La norma referida para el Ecuador, es la que establece las competencias para los subsistemas y sus unidades y a partir de ahí deben desplegarse sus tareas. La posibilidad de que estas tareas sean cumplidas está supeditada a las capacidades requeridas. Sin capacidades es infructuoso su accionar.

Se revisaron tres grandes mecanismos de coordinación y control: adaptación mutua, supervisión directa y normalización, que a su vez puede ser de procesos, de resultados y de habilidades.

La adaptación mutua y la supervisión directa, al igual que en todas las estructuras organizacionales, predominan en un SSN. La supervisión directa se articula desde el ente rector hacia los subsistemas de Defensa, Seguridad Pública, Bienestar y Derechos Humanos, y Ambiente, y desde aquí al interior de dichos subsistemas. Igual situación ocurre con los subsistemas que conforman la tecnoestructura como el de Inteligencia y Planificación y del *staff* de apoyo, entre estos, al interior del subsistema de Movilización nacional y Comunicación Estratégica.

La adaptación mutua es más simple y flexible, por ello se recurre a esta en situaciones de mayor complejidad. Permite una coordinación lateral entre los subsistemas que son parte de los órganos de ejecución, con los que se ubican en la tecnoestructura y el *staff* de apoyo; así como entre los organismos que operan en el interior de cada subsistema.

Aspectos como el conocimiento derivado de los procesos de inteligencia, en situaciones de crisis, pierden oportunidad y por ende afectan a la toma de decisiones, si la coordinación sigue una ruta de supervisión directa, al igual que los procesos de comunicación estratégica.

El entorno de seguridad en el país siempre reviste de cierta complejidad, lo que requiere de mecanismos de coordinación más fluidos. En ese sentido, para el SSN del Ecuador se debe priorizar un mecanismo de coordinación normalizado por habilidades, ya que el nivel de profesionalización de los miembros de las instituciones que se agrupan en los subsistemas, tanto del núcleo operativo, como de la tecnoestructura y del *staff* de apoyo son elevados, lo que les facilita asumir situaciones de in-seguridad en sus respectivos ámbitos de acción de forma coordinada.

Descentralización en la Toma de Decisiones

La mayor o menor descentralización en la toma de decisiones está vinculada a los mecanismos de coordinación. Los asuntos de seguridad revisten de una gran complejidad en su análisis y solución. Esta afirmación comprueba que la toma de decisiones no pueda ser absolutamente centralizada.

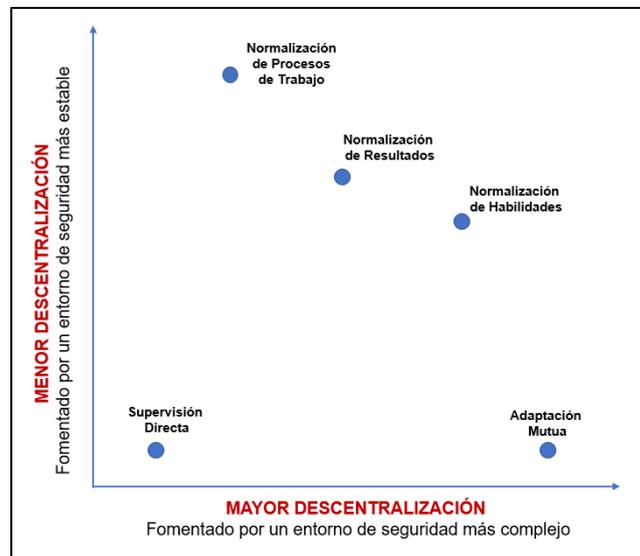
La composición de los elementos del SSN y su funcionamiento en condiciones de relativa normalidad, de crisis e incluso de guerra, permiten distintas formas de descentralización.

Mientras más estable sea la situación, mayor burocratización y menor descentralización y al contrario, ante escenarios de crisis, se requieren mecanismos de coordinación con procesos de toma de decisiones más descentralizados y mecanismos menos burocratizados como la adaptación mutua.

Los mecanismos de coordinación y control forman un *continuum* es decir que, derivado de la complejidad del entorno, se aplicarán aquellos más flexibles y descentralizados en contextos complejos, para luego volver a la supervisión directa o a la normalización con formas de toma de decisiones más burocratizadas que predominan en entornos estables.

Figura 14

Mecanismos de coordinación y descentralización en función del entorno de seguridad.



Nota: Adaptado de *Mecanismos de coordinación en escalas de descentralización y de burocratización* (p. 317), por H. Mintzberg, 2005, Editorial Ariel. S.A.

Considerando que la complejidad del entorno de seguridad en el Ecuador fluctúa entre un nivel medio y alto, y que por lo mismo prima el mecanismo de coordinación normalizado basado en habilidades; el tipo de descentralización apropiado para SSN del Ecuador es el de descentralización vertical y horizontal.

Esto además porque las instituciones que conforman los subsistemas del núcleo operativo (Defensa, Seguridad Pública, Bienestar y Derechos Humanos, y Ambiente) y aquellas que se hallan dispuestas horizontalmente, es decir los subsistemas que materializan la tecnoestructura y el *staff* de apoyo; Inteligencia y Planificación por un lado y Movilización y Comunicación Estratégica por el otro, tienen una preparación y adoctrinamiento que los vuelven expertos en sus campos de acción; es decir, existe una elevada cualificación.

Sistema de Flujos

Los flujos materializan las interrelaciones entre los componentes de la organización. Son éstos lo que hace que la organización funcione como un sistema. A través de estos flujos se intercambian disposiciones, información, se crean procesos, se formulan problemas y se generan propuestas.

Los flujos en el SSN deben recorrer en todas las direcciones. Deben ir desde el Presidente de la República y el Consejo de Seguridad, hacia el ente rector de la seguridad y de aquí a los subsistemas que conforman el núcleo operativo; de esta manera se materializan los **flujos de la autoridad formal**.

También deben evidenciarse **flujos regulados**, los cuales derivan en procedimientos que se construyen con la participación de diversos componentes del SSN a través de sus subcomponentes. Este caso es recurrente en temas de respuesta interagencial, entre organismos de defensa, seguridad pública y ambiente frente a un desastre de origen natural o entre los dos primeros cuando las fuerzas armadas apoyan a la policía.

En muchas ocasiones puede presentarse la necesidad de **establecer flujos de comunicación informal**. El Presidente puede comunicarse directamente con el Jefe del Comando Conjunto, sin pasar por el titular del ente rector ni por el Ministerio de Defensa, con la finalidad de verificar que la intención política haya sido entendida. La máxima autoridad del ente rector también puede ir directamente a tratar con el comandante de un reparto de la policía para detectar problemas de disciplina. Estos flujos que se dan en los dos sentidos. A pesar de que en las instituciones armadas suele generar incomodidad; son necesarios para mantener cohesionado al sistema y detectar fallas en el funcionamiento a tiempo.

Los flujos denominados **constelaciones de trabajo** son muy comunes sobre todo en situaciones complejas, donde se conforman equipos multidisciplinarios temporales para buscar respuestas a una crisis, luego de lo cual se disuelven.

Los flujos de **procesos de decisión Adhoc** surgen ante un problema de seguridad, que al igual que el anterior pueden derivarse de una crisis, que obliga al ente rector del nivel medio de la seguridad a convocar a otros subsistemas como Inteligencia para su solución, pero que si no se resuelve en este nivel de intercambio, puede requerir la participación del Presidente y del Consejo de Seguridad.

7.4. Configuración Estructural del SSN en el Ecuador

Del análisis y combinación de las diferentes variables incluidas dentro de la metodología para generar una propuesta de SSN en el Ecuador, se obtiene como resultado una configuración de este sistema como una “burocracia profesional”.

Tabla 2

Resumen del análisis de las variables para establecer la configuración estructural del SSN en Ecuador

| CONFIGURACIÓN ESTRUCTURAL | PRINCIPAL MECANISMO DE COORDINACIÓN | PARTE FUNDAMENTAL DE LA ORGANIZACIÓN | TIPO DE DESCENTRALIZACIÓN |
|-------------------------------|--|--------------------------------------|--|
| Burocracia Profesional | Normalización de la habilidades | Núcleo de Operaciones | Descentralización vertical y horizontal |

Nota: En función del resultado del análisis de variables, en el SSN de Ecuador predominaría una configuración estructural de tipo “Burocracia Profesional”. Elaboración propia.

Los resultados del proceso implican que el SSN en el Ecuador tiene como el mecanismo de coordinación predominante (no el único), la normalización de habilidades donde predominan los subsistemas del núcleo operativo y también, aunque con menor preponderancia los del staff de apoyo.

Los dos factores fundamentales que derivan en esta conclusión, son un entorno de seguridad que varía entre lo estable y lo complejo por una parte, y por la otra, los altos niveles de profesionalización existentes en las instituciones componentes de los diferentes subsistemas, lo que significa mayores niveles de autonomía en el trabajo y en la toma de decisiones, aspecto que orienta también a un mayor contacto con quienes son los beneficiarios de la seguridad a través de diversos mecanismos.

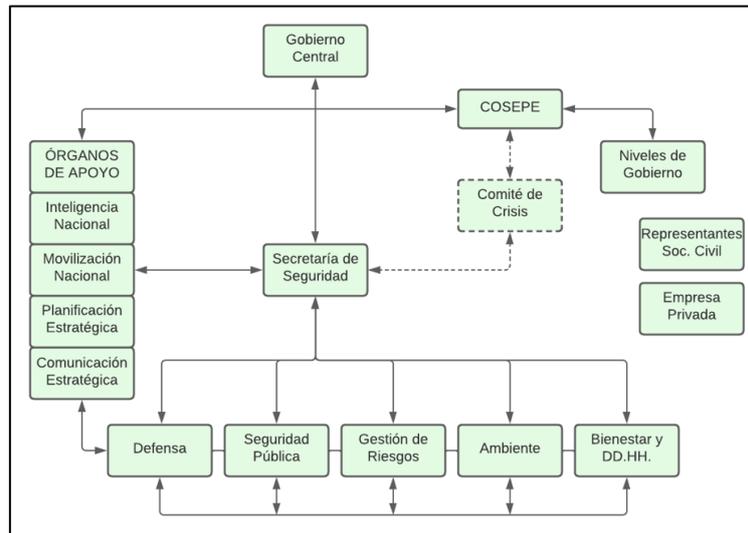
Mintzberg (2005) dice que, en un sistema, en este caso en el SSN de Ecuador, que funcionaría bajo esta configuración estructural (burocracia profesional), y por ende con un mecanismo de coordinación de normalización de habilidades; “todos saben que los demás tienen idea de lo que está pasando” (p. 394); porque la normalización de las habilidades se basa en el criterio de que el desempeño de los otros está en base de lo que se espera de los otros, dadas sus habilidades, es decir sus capacidades adquiridas.

En cuanto a su expresión gráfica, cabe para el SSN del Ecuador, una “estructura mixta” que combina el modelo funcional con el modular; esto porque cada subsistema de los diferentes componentes del sistema, a su vez se estructuran como sistemas donde sus elementos interactúan mutuamente; además, debido a que existen componentes como el *staff* de apoyo que entrega soporte a todos los niveles de la estructura.

Es también una estructura matricial o de múltiples enfoques, ya que los flujos se mueven en sentido vertical y horizontal.

Figura 15

Propuesta de Estructura del SSN del Ecuador



Nota: Esta estructura gráfica de la propuesta del SSN, comporta los cinco componentes del sistema en función relaciones múltiples a manera de flujos horizontales y verticales. Elaboración propia.

La estructura gráfica de la propuesta del SSN para Ecuador, muestra sus diferentes partes y componentes. En el nivel de dirección, el ápice estratégico lo materializa el gobierno central. La tecnoestructura, es decir el nivel asesor, se plasma con el COSEPE que a su vez debe disponer de una Secretaría Técnica-Administrativa permanente.

El nivel medio lo conforma lo que podría ser una Secretaría de Seguridad que articula el nivel directivo con el nivel ejecutor, planifica y coordina a los subsistemas del núcleo operativo.

En el núcleo operativo se materializan seis subsistemas: Defensa, Seguridad Pública, Gestión de Riesgos, Ambiente y, Bienestar y DD.HH. El *staff* de apoyo tiene los subsistemas de Inteligencia, Movilización y Planificación nacionales, y Comunicación Estratégica.

Estos subsistemas se configuran de tal forma de apoyar a todos los niveles durante la etapa preventiva y de preparación y también cuando se presente una crisis. Los flujos recorren en ambas direcciones, lo que supone una descentralización

horizontal y vertical. Además, se incluyen a otros niveles de gobierno, conectados a través del organismo asesor y de igual forma, a actores externos al SSN representados por la sociedad civil y la empresa privada, como sujetos activos y corresponsables de la seguridad.

Finamente, en situaciones conflictivas graves, se activa un Comité de Crisis que a su vez se soporta en los componentes del SSN para planificar y gestionar las acciones que se requieran para solucionarla. En este caso el mecanismo de coordinación que primará, será el de adaptación mutua, con una mayor descentralización en la toma de decisiones.

Conclusiones

La seguridad o in-seguridad es un fenómeno social y como tal reviste de una complejidad elevada, la que viene dada por un sinnúmero de interrelaciones entre actores, eventos y circunstancias que de forma impredecible se producen en el entorno, y que generan desequilibrio, confusión, descontrol, temor, angustia; en una palabra: incertidumbre.

Proponer soluciones a problemas complejos como la seguridad, obliga a actuar de manera distinta y por ende a generar propuestas innovadoras e integrales, ello implica pensar de forma sistémica es decir, mirar el conjunto y al mismo tiempo cada unidad como parte de ese todo y además, analizarlo desde una diversidad de criterios.

Esto en el ámbito de la seguridad, se traduce en el diseño y estructuración de un SSN que permita una toma de decisiones apropiada y oportuna, preventiva y reactiva ante situaciones de crisis, y con la participación integrada, interrelacionada y coordinada de todos los actores corresponsables de la seguridad.

El entorno es el factor de contingencia clave para el diseño de un SSN; pero considerando que este entorno de la seguridad muestra cambios permanentes y dramáticos; no es posible pensar y actuar bajo un mismo esquema, por lo que dicho Sistema debe ser ajustado y rediseñado periódicamente.

Un rediseño parte del establecimiento de un diagnóstico de los factores de contingencia que afectarán su bosquejo, en particular el del contexto de seguridad y a partir de ahí y en función de la misión que se le asigne al SSN, configurar su estructura en base a una metodología, que para efectos de este estudio se ha basado en el enfoque

propuesto por Mintzberg para estructurar organizaciones, partiendo del criterio de que una organización es ante todo un sistema.

En el Ecuador, la Ley de Seguridad Nacional y el SSN de 1979, constituyeron instrumentos de avanzada, no solamente por su enfoque amplio de la seguridad que consideró al individuo y al medio ambiente, además del Estado, como objetos referentes de la seguridad, aún antes de que surgiera la seguridad humana y la seguridad multidimensional; sino también, por la conformación de una sólida tecnoestructura materializada por los denominados “Frentes”, cuya tarea era la de asesorar desde diferentes espacios al Presidente de la República y al COSENA y, además, por incluir diversos subsistemas clave relacionados con la Movilización Nacional, la Inteligencia y la Defensa Civil como parte del *staff* de apoyo del SSN.

Con la desaparición del MICS en 2019 y su remplazo por un Gabinete Sectorial de Seguridad de características indefinidas; el nivel medio de la estructura del SSN se debilitó y con ello, los fundamentales procesos de articulación de la cadena de toma de decisiones, así como la coordinación de la planificación y gestión de la seguridad, lo cual representa un retroceso respecto de los logros alcanzados en 1979.

El entorno de seguridad en el Ecuador es crítico y se prevé que en el futuro se encarecerá aún más, lo que ha provocado que las demandas de seguridad sean urgentes y significativamente mayores; pero, al tiempo que el entorno de seguridad se complejiza, los recursos se vuelven más escasos para que el gobierno pueda atender una cada vez más grande canasta de necesidades insatisfechas.

Estas circunstancias obligan a que el gobierno a través de los organismos responsables de la seguridad, sea más eficiente y efectivo en el diseño de políticas y estrategias de seguridad, y para lograr esos niveles de eficacia, se requiere de la implementación de un SSN adecuado a realidad actual y proyectada del país, que permita el logro de los objetivos de seguridad deseados, coadyuve al crecimiento económico y por ende, al desarrollo nacional.

En este afán como se recalcó, es fundamental la participación e integración, no solo de las instituciones del Ejecutivo responsables, sino de todos los poderes del Estado; las entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, de los distintos niveles de gobierno y en particular de la sociedad, a la que hay que dejar de considerar como un actor pasivo; como el objeto afectado por la in-seguridad y por ende, aquel

hacia el cual van dirigidas las políticas y estrategias, sino que urge involucrarlo como un actor corresponsable de su propia seguridad.

Para lograr esta integración, el mecanismo idóneo es el diseño de un SSN acorde a la realidad vigente, que amerita una participación amplia y diversa. En este sentido, el presente no es un estudio terminado, por el contrario se espera con esta propuesta, motivar el análisis crítico y la discusión académica que permita sumar a la construcción de una cultura de seguridad, que congregue a todos los actores para alcanzar la seguridad que los ecuatorianos aspiramos.

Quito, 30 de junio de 2022

UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Mauro Argoti Z.
Investigador-Docente
CESPE-ESPE

Bibliografía

- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26. <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/concept-of-security/67188B6038200A97C0B0A370FDC9D6B8>
- Ballesteros Martín, M.A. (2016). *Serpientes y Terremotos: Apuntes sobre Seguridad y Defensa en el Siglo XXI*. Círculo Militar de Argentina.
- Bartolomé, M. (2019). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Ministerio de Defensa de España.
- Bertalanffy, L. (1986). *Teoría General de los Sistemas: Fundamento, desarrollo, aplicaciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Cabrera, L. (2019). La Seguridad Integral en el Ecuador: Una Visión Crítica del Concepto a una Década de su Concepción. *Revista UNISCI*, (51), 397-416. <http://www.unisci.es/wp-content/uploads/2019/10/UNISCIDP51-15CABRERApdf.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial, núm. 449, de 20 de octubre de 2008.
- David, C-P. (2008). *La guerra y la paz*. Icaria.
- De Vergara, E. (febrero, 2009). Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa, *IEEBA*. <https://es.scribd.com/document/267235275/Las-diferencias-conceptuales-entre-Seguridad-y-Defensa-de-VergaraArgentinagggg-pdf>
- Escuela de Perfeccionamiento del Ejército-EPE. (2014). *Manual de Conducción Táctica Terrestre*. EPE.
- Escuela Superior de Guerra de Colombia. (2019). *Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional: Propuesta*. ESDEG.
- François, Ch. (2013). El Pensamiento Sistémico y la Cosa Pública. En Herrscher, E. (Ed.). *Pensamiento Sistémico. Cambiar el cambio o cambiar el camino*. (pp. 231-235). Granica.
- Gabinete Sectorial de Seguridad. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-matriz-web.pdf#:~:text=El%20desarrollo%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Seguridad%20Integral,deberes%20y%20responsabilidades%20del%20Estado%20y%20la%20sociedad.>

- García-Jiménez, R. (2014). *Teoría general de sistemas y complejidad* [Archivo PDF].
<https://www.econbiz.de/Record/teor%C3%ADa-general-de-sistemas-y-complejidad-jim%C3%A9nez-ricardo-garc%C3%ADa/10010889921>
- Gobierno de España. (2021). *Estrategia de Seguridad nacional 2021: Un Proyecto Compartido*. NIPO. <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021>
- Herrscher, G (2013). *Pensamiento Sistémico. Cambiar el cambio o cambiar el camino*. Granica.
- IEEE y ANEPE. (2013). *Las Estrategias de Seguridad Nacional de Chile y España. Un Análisis Comparativo*. [Archivo PDF].
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET04-2013_EstrategiasSeguridadNacional_ChileyEspana.pdf
- Laborie-Iglesias, M. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento marco.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf
- Ley 24.059, de 18 de diciembre de 1992, por la cual se sanciona la Ley de Seguridad Interior. Promulgada 6 de enero de 1992.
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24059-458/texto>
- Ley de Seguridad Pública y del Estado, de 21 de septiembre de 2009. Registro Oficial Suplemento, núm. 35, de 28 de septiembre de 2009. Promulgada 6 de enero de 1992. https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_DE_SEGURIDAD_PUBLICA_Y_DEL_ESTADO.pdf#:~:text=Art.%201.-%20Del%20objeto%20de%20la%20ley.-%20La,travel%C3%A9s%20del%20Sistema%20de%20SeguridadP%C3%BAblica%20y%20del%20Estado.
- Decreto Supremo 275, de 8 de agosto de 1979, para codificar la Ley de Seguridad Nacional. Registro Oficial, núm. 892, de 9 de agosto de 1979.
https://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Ecuador/EC_Ley%20de%20Seguridad%20Nacional.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad PDS*. MDN.
https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2006). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. MINDEF.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf

- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador. "Libro Blanco"*. Ministerio de Defensa Nacional.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/397073/Libro_blanco.pdf
- Mintzberg, H. (2005). *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel. S.A
- Moncayo, P. (2022). *La Seguridad Nacional en el Ecuador*. [Nota de Aula de la Maestría de Defensa y Seguridad de la UFA-ESPE].
- Morecroft, J. (2013). Pensamiento Sistémico y Aprendizaje de/en Equipo. En Herrscher, E. (Ed.). *Pensamiento Sistémico. Cambiar el cambio o cambiar el camino*. (pp. 243-244). Granica.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Morin, E. (1996). *Introducción al Pensamiento Complejo*. Gedisa Editorial.
- Orozco, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 72, 161-180.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1448932>
- Pérez de Armiñón, K. (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, 59-77. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2288238>
- Real Academia Española. (2021). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/>
- Sánchez de Rojas Díaz, E. (2014). España en el mundo. Intereses y centros de gravedad de España. En EALEDE (Ed.). *Perspectivas para el desarrollo futuro de la estrategia de seguridad*. (pp. 13-35). Ministerio de Defensa.
<https://publicaciones.defensa.gob.es/perspectivas-para-el-desarrollo-futuro-de-la-estrategia-de-seguridad.html>
- Secretaría de Asuntos Estratégicos. (2019). *Argentina: Estrategia de Seguridad Nacional*. SAE.
- Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional -COSENA. (1993). *Acción Política Doctrina y Método*. COSENA.
- Swanson, G. A. (2013). La Regla y la Excepción. En Herrscher, E. (Ed.). *Pensamiento Sistémico. Cambiar el cambio o cambiar el camino*. (pp. 255-256). Granica.
- Vago, R. (s/f). *El Sistema de Seguridad en la Argentina: Nación, Provincia y Municipios*, [Archivo PDF].
[http://dipricardovago.com.ar/sites/default/files/adjuntos/El%20Sistema%20de%](http://dipricardovago.com.ar/sites/default/files/adjuntos/El%20Sistema%20de%20)

20Seguridad%20en%20la%20Argentina.%20Nacion%20provincia%20y%20mu
nicipios.%20Primera%20Parte..pdf

CEESPE