



## **UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS**

**PROPUESTA DE GUÍA METODOLÓGICA  
PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN  
NACIONAL DE SEGURIDAD INTEGRAL**

**Mauro Argoti Z.  
Cuarto Entregable  
ESPE  
30/09/2022**

## Contenido

Introducción .....	3
1.Método y Metodología.....	4
1.1.Aproximación Teórica .....	4
1.2.Debates Metodológicos.....	6
1.3.Alcance del Método en la Planificación Estratégica.....	8
2.Método para Desarrollar una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) .....	10
2.1.Utilidad del Método en la Construcción de una ESN .....	10
2.2.Descripción de Algunos Métodos para Elaborar una ESN .....	15
2.3.Fases del Planeamiento Estratégico para Elaborar una ESN .....	25
3.Método para Desarrollar una Estrategia y Plan de Seguridad Nacional Integral.....	29
3.1Propuesta para el Diseño de una ESN Integral .....	29
3.2Construcción del Plan de Seguridad Nacional Integral.....	31
Conclusiones .....	33
Bibliografía .....	35

## **PROPUESTA DE GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD INTEGRAL**

### **Introducción**

La seguridad como el desarrollo nacional son dos aspectos íntimamente vinculados entre sí pues la primera crea las condiciones necesarias para que la nación pueda desarrollarse en todos los campos.

Para alcanzar un nivel de seguridad deseado y a partir de ahí un ambiente apropiado para el desarrollo, es fundamental que el Estado se plantee objetivos que nacen de un proyecto de país a un horizonte estratégico a mediano y largo plazo. La forma de alcanzar dichos objetivos es a través del diseño e implementación de estrategias tanto de seguridad cuanto de desarrollo.

Una estrategia no es únicamente un plan; la estrategia es pensamiento, es proceso y finalmente plan. No es posible obtener un plan estratégico que no haya sido pensado, así como tampoco pueden existir ideas estratégicas que se hayan transformado en planes y por ende en acciones sin que haya mediado un proceso metodológico. El plan puede decirse entonces, es el producto del pensamiento estratégico sistematizado.

El presente estudio buscó realizar un análisis metodológico de los métodos empleados para la formulación la estrategia y plan de seguridad nacional y a partir de ahí proponer un método para desarrollar una Estrategia de Seguridad Nacional que pueda transformarse en un plan estratégico para el Ecuador. Para ello se creyó necesario empezar haciendo una aproximación teórica respecto de lo que se entiende por método y metodología que incluyó una descripción de los diferentes debates.

A este marco teórico se le sumó luego la explicación de algunas de las propuestas de métodos más difundidos para elaborar una Estrategia de Seguridad Nacional. A continuación se describieron las fases del planeamiento estratégico que proponen algunos autores de países como Argentina, Brasil y España; estos insumos sirvieron de base para proponer un método de base que podría ser adoptado por el Ecuador, así como los contenidos mínimos que debería tener un Plan Nacional de Seguridad. Se finalizó resumiendo las ideas más relevantes como conclusiones del trabajo.

La importancia y el interés derivado del tratamiento del tema es significativo ya que suele ser común el criterio de que la estrategia se reduce a un plan, cuando en

realidad es un proceso cuyo producto final se consolida en un plan, que además no constituye un instrumento acabado ya que debe ser reajustado en función de los factores del entorno que mutan constantemente. Un plan facilita la implementación, seguimiento y mejora de una Estrategia Nacional de Seguridad en función del direccionamiento político; por ello el camino que se toma para su diseño debe recorrerse en función de un método apropiado a las particularidades de la realidad y las necesidades de seguridad que de esta se deriven.

El estudio presentado tiene como niveles de análisis la descripción y la explicación acudiendo para el efecto a diversas fuentes de consulta entre las que se destacan las de tipo secundario, dada la restricción temporal para desarrollar esta investigación y su propuesta.

## **1. Método y Metodología**

### **1.1. Aproximación Teórica**

El término “método” y su derivación la “metodología” son palabras polisémicas por los múltiples significados que se les atribuye tanto en el ámbito cotidiano como en el lenguaje de las ciencias, por ello cabe abordar estos conceptos a partir de su origen que en el caso de “método” desde el griego, hace referencia al prefijo *met* que significa “meta” o “más allá”, de ahí que Marradi et al. (2018) incorporan en su explicación ejemplos de palabras como metafísica (más allá de la física) o metalenguaje (más allá del lenguaje) para explicar el término desde el ámbito académico. Desde su significado coloquial u ordinario y siempre desde la etimología griega, “meta” es equivalente a “camino con el cual”, por lo que se lo interpreta como “sucesión de actos tendientes a conseguir un fin” (p. 51).

Concomitante con lo anterior Münch y Ángeles (1997) señalan que el método en su sentido más amplio es entendido como “el camino más adecuado para lograr un fin” (p. 13), lo anterior en función de la derivación de esta palabra del vocablo *metá* que significa “al lado” y *odos* camino es decir “al lado del camino”. Desde su comprensión científica el método constituye según estos autores “el proceso lógico a través del cual se obtiene el conocimiento” en definitiva, “un medio para alcanzar un objetivo” (p. 13).

En cuanto a la metodología Pardinás (citado por Münch y Ángeles, 1997) plantea que la metodología constituye “el conocimiento del método (...) el estudio crítico del método (...)” (p. 14); de esta manera concluyen que mientras el método es la “sucesión

de pasos que se deben dar para descubrir nuevos conocimientos”, la metodología es “el conocimiento de esos pasos” (p. 14). Cabe el criterio de Zorrilla et al. (1998) quienes explican que esta expresión (metodología) se deriva de la palabra “método” (del griego *methodos*) y el sustantivo *logos* (tratado, estudio, explicación); por lo que la metodología sería entendida como “el estudio de los métodos que permitirá (...) presentar posibles soluciones a un problema que conlleva la toma de decisiones” (p. 15).

Es importante señalar en todo caso, que a pesar de que el vocablo (metodología) se deriva del otro (método), tienen diferencias que deben ser destacadas. Aguilera (2013) alerta sobre el valor de reconocer dichas diferencias cuando explica que “la falta de distinción entre ambos conceptos como punto de partida en la enseñanza de las ciencias sociales, ocasiona visiones equívocas que se traducen en confusión o insuficiencia al momento de reflexionar sobre su contenido y aplicación” (p. 81).

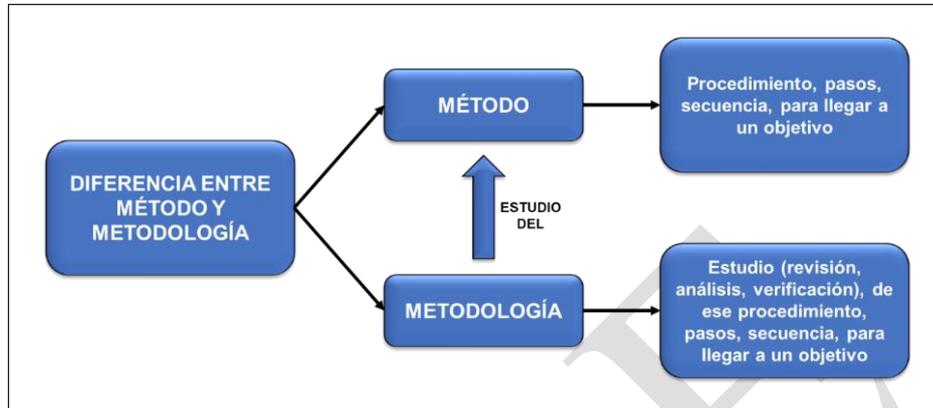
Los métodos dice la autora se entienden como herramientas que facilitan “indagar, esclarecer y categorizar segmentos de la realidad que se han definido como problemas (...). Son un conjunto de procedimientos ordenados que permiten orientar la agudeza de la mente para descubrir y explicar una verdad” (p. 86). Su importancia radica en que permite acceder de forma ordenada y secuencial a una parte de la realidad. El método es aplicado -y por ende seleccionado previamente- por un sujeto cognoscente, lo que determina según Aguilera que la selección y la aplicación del método incorpore una actitud reflexiva -y no mecánica- para organizar segmentos de la realidad con sentido lógico y explicativo; por ello la aplicación del método tiene que ver más con un arte ya que incorpora el dominio de los procedimientos que los sostienen.

Los métodos son el objeto de estudio de la metodología. La metodología analiza la pertinencia y la calidad de los atributos del método. La metodología es importante porque estudia los elementos de cada método es decir de su origen, fundamentación, capacidad explicativa, su utilidad, los mecanismos de control que emplea, entre otros aspectos. “Mientras los métodos contienen pasos, reglas y procedimientos para llevar a cabo la manipulación inteligente de la realidad categorizada como problema, la metodología se encamina a su análisis y comprensión, con el fin de verificar sus fortalezas y debilidades” (p. 89). Esto quiere decir que los métodos no son absolutamente verdaderos e irrefutables, sino que así como tienen ventajas, también poseen limitaciones. De ahí la importancia de seleccionar el método más apropiado o adaptar uno o más métodos a la realidad a la cual se lo quiere aplicar. En la Figura 1 se

busca resumir el significado, sus diferencias y la conexión existente entre el método y la metodología.

### Figura 1

*Diferencias y Relación entre Método y Metodología.*



**Nota.** Elaboración propia en base a los criterios planteados por Aguilera (2013).

Para los fines de este documento se considerará al método como un conjunto de pasos para lograr un objetivo y a la metodología como la descripción y explicación detallada del método o métodos es decir, del proceso que se estructura en aquellos pasos que al ser considerados permitan plantear una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN en adelante), que devenga en un plan estratégico, cuya finalidad es precisamente entregar alternativas viables para una toma de decisiones estructuradas que permitan que el Estado pueda garantizar que el bien público seguridad llegue en condiciones de oportunidad y eficacia a la población del país.

## 1.2. Debates Metodológicos

Para abordar los debates metodológicos parece necesario partir de la visión positivista de la mano de Descartes y Bacon. Descartes, resaltan Marradi et al. (2010), fue el primero en subrayar el papel protagónico del método en la actividad intelectual; el método propuesto por este pensador buscaba ir más allá de aquellos que consideraba limitados y que se hallaban vinculados a la lógica, al análisis y al álgebra; un método que al tiempo de juntar sus ventajas excluya sus defectos; reglas claras dice Descartes (citado por Marradi et al., 2010) que al ser observadas por cualquiera, “le sería imposible tomar lo falso por verdadero sin requerir inútilmente esfuerzos de la mente, pero aumentando siempre gradualmente el saber, y lo conducirían al conocimiento verdadero de todo aquello que fuese capaz de conocer” (p. 52).

El aspecto central del pensamiento de Descartes en referencia con el método y que lo comparte con Bacon pese a sus visiones filosóficas opuestas (racionalismo vs empirismo), tiene que ver con la relación que le asignan al método con las reglas universales -ciertas y fáciles para Descartes y muy sólidas y con demostraciones para Bacon-. Son estas reglas del método las que entendidas y aplicadas estrictamente por todos llevarán a la obtención del conocimiento verdadero.

Cuatro son las reglas que plantea Descartes (2018) en su obra:

- No admitir como verdadera cosa alguna, como no supiese con evidencia que lo es (...).
- Dividir cada una de las dificultades, que examinare, en cuantas partes fuere posible y en cuantas requiriese su mejor solución.
- Conducir ordenadamente mis pensamientos, empezando por los objetos más simples y fáciles de conocer, para ir ascendiendo poco a poco, gradualmente, hasta el conocimientos de los más compuestos, e incluso suponiendo un orden entre los que no se preceden naturalmente.
- Hacer en todo, unos recuentos tan integrales y unas revisiones tan generales, que llegase a estar seguro de no omitir nada. (p. 15)

Esta mirada clásica que devino en la universalización del método científico transferido incluso al campo de las Ciencias Sociales, generó posteriormente críticas cuando se empezó a cuestionar su aplicación en casos particulares es decir, a las “exigencias específicas de un problema” dice Toulmin (citado por Marradi et al., 2010). La afirmación de Pera (citado por Marradi et al.) respecto a lo que constituiría una paradoja del método cuando dice que si bien la ciencia se caracteriza por su método, su caracterización precisa -del método-, destruiría la ciencia; hace notar que el método es mucho más que una secuencia estricta de pasos.

Bertotto et al (2018), dicen que es importante “ubicar a la disciplina estratégica bajo la influencia de los paradigmas de la investigación en ciencias sociales” (p. 17) y por ende del método que a partir de ahí se emplearán: el paradigma positivista o cuantitativo, el paradigma interpretativo o cualitativo y el paradigma socio crítico. El primero sigue vigente como el paradigma dominante; de acuerdo con este explican los investigadores, el mundo tiene vida propia y está gobernado por leyes que explican los fenómenos que se producen en él, por lo que emplea una lógica metodológica de hipótesis-deducción que es aplicable a todos los casos y a todas las ciencias con lo cual

existe una tendencia a la universalización derivada de la uniformidad y orden natural de los fenómenos.

El paradigma interpretativo o cualitativo se concentra en el análisis y significado de las acciones de las personas y las comunidades es decir de problemáticas sociales y a diferencia del anterior, establece que la realidad es “dinámica, múltiple y holística” (p. 18); por lo que los métodos que utiliza buscan obtener nuevos conocimientos con descripciones e interpretaciones de los hechos que sean creativas y renovadas.

Finalmente el paradigma socio crítico propone una crítica que busca ir más allá de los dos anteriores, cuando busca que el conocimiento que se origina a partir de una investigación se transforme en una nueva teoría. De ahí que sus principios metódicos dicen los autores, incluyen el conocimiento y comprensión de la realidad como práctica; el empleo de la teoría y la práctica de manera simultánea y la orientación del conocimiento para “emancipar y liberar al hombre” (p. 19).

Los aspectos resaltados sobre el origen, la conceptualización del método y la metodología, así como aquellos derivados de los debates entorno a sus visiones clásica y crítica, es un buen punto de partida para comprender la aplicación del método en la planificación estratégica en general y al utilizado para el diseño de una ESN que se requerirá para sistematizar las acciones que pretenden alcanzar los objetivos de seguridad de un Estado. No es posible universalizar un solo método para este fin dadas las características específicas de cada realidad en particular; sin embargo, existen algunos aspectos y variables que son de aplicación general.

### **1.3. Alcance del Método en la Planificación Estratégica**

Plan y planificación son dos términos íntimamente relacionados entre sí. De acuerdo con el DRAE<sup>1</sup> un plan es una “intención, un proyecto (...); un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla”; mientras que la planificación precisa esta misma fuente, es un “plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado (...)”.

Estas dos definiciones permiten llevar a cabo algunas puntualizaciones: primero que un plan es un proyecto que sirve de referencia para la acción y por ende es previo a esta; segundo, que a través de la planificación se materializa aquella intención, proyecto

---

<sup>1</sup> DRAE: Diccionario de la Real Academia Española.

o modelo que constituye un plan; tercero, que la planificación es genérica y abarcadora; es un proceso metódico es decir, que acude a un método en particular para su desarrollo; finalmente, la planificación busca el logro de un fin u objetivo que se materializará a través de un plan; en definitiva, la planificación busca alcanzar un objetivo a partir del esbozo de un plan desarrollado metódicamente.

Para abordar la Planificación Estratégica se requiere clarificar lo que es la estrategia. Existe una multiplicidad de interpretaciones en relación con el término que en algunos casos incluso han ido vaciando su real concepto. La manera en que Alonso Baquer (2000) se aproxima al significado es útil para todos sus usos; este autor dice que la estrategia es varias cosas: “es el decir de un hacer; la lógica de la acción; el arte de la distancia; la concepción de planes y la conducción al objetivo” (p. 15).

Mintzberg (1987) propone cinco formas de mirar a la estrategia; cinco premisas que las resumió como las “5-P” ya que se refiere a esta como plan, como pauta de acción, como patrón, como posición y como perspectiva; especificaciones y énfasis que se muestran en la Figura 2. Entender la estrategia según las concepciones de las 5-P, permite de acuerdo con este autor desarrollar una mejor estrategia.

**Figura 2**

*Concepciones de la Estrategia de acuerdo con Mintzberg.*

N°	ESTRATEGIA VISTA COMO	SENTIDO DE ESTRATEGIA	ÉNFASIS
1	PLAN O GUÍA	Conscientemente determinada para abordar una situación problemática	Es la finalidad de la estrategia
2	PAUTA DE ACCIÓN	Maniobra para mejorar una situación concreta o para abordar los posibles factores de riesgo o incertidumbre	En procedimientos específicos para alcanzar una meta definida
3	PATRÓN DE CONDUCTA	Estrategias deliberadas o emergentes que apoyan un determinado patrón de conducta	Ubica plenamente en la acción, de acuerdo con planteamiento conductuales
4	POSICIÓN EN EL ENTORNO	Dominio en el entorno	Expresa una relación de equilibrio con el entorno (FODA)
5	PERSPECTIVA O ENFOQUE	Manera particular de percibir la realidad y forma de hacer	Regula comportamientos en función de valores y normas

**Nota.** Tomado de *Gestión de las Instituciones Universitarias: Planificación y Estrategias*, por Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, s/a.  
<https://giutgu.eco.catedras.unc.edu.ar/unidad-1/planificacion-y-estrategias/>

Coincidente con la estrategia entendida por Alonso Baquer como “la concepción de planes”, Mintzberg et al. (1997) explican que la estrategia es “el patrón o plan que integra las principales metas y políticas de una organización y a la vez, establece la secuencia coherente de las acciones a realizar” (p. 8); pero para llegar a dicho “patrón o

plan” se debe seguir un camino; unos pasos que requerirá de un método. El método entonces será la forma elegida de seguir el camino que materializa la planificación estratégica y como tal, es fundamental su escogitamiento y aplicación.

Esta aproximación a la estrategia que según Mintzberg (citado por Montoya-Restrepo, 2009) hace referencia a aquel “conjunto consciente y deliberado de orientaciones las cuales determinan decisiones hacia el futuro” (p. 25), y que mira la estrategia como un plan, es decir como de una forma “explícita” porque representa una decisión que se delinea anticipada e intencionadamente con un propósito establecido; es insuficiente.

Por ello el autor advierte que la estrategia en su forma intencionada o explícita es limitada y que se requiere de una “estrategia realizada” donde la decisión se entiende no solo como un plan, sino y sobre todo como “un compromiso a la acción” (p. 26); la estrategia dicen Mintzberg y Waters (1985) es “una serie de acciones que ocurren en el tiempo” (p. 257). De esta manera se puede afirmar que la estrategia es más que un plan; es acción porque aún sin contar con un plan una organización podría tener una estrategia; esto último sin embargo, no debe minimizar la importancia e incluso la necesidad de contar con un plan dada su utilidad para facilitar la acción estratégica. Pero cuando la estrategia no se transforma en hechos, no se puede hablar de una estrategia.

En definitiva la Planificación Estratégica constituye una herramienta en sí; es un medio que permite a través de un proceso metódico de diagnóstico y análisis reflexivo decidir respecto de la mejor opción para alcanzar un fin o un futuro deseado en el marco de una dialéctica respecto de un objeto con valor en disputa, decisión que se estructurará en un plan que permitirá llevarla a la práctica de mejor forma. Pero, nuevamente, si el plan no se materializa, la estrategia no existe.

## **2. Método para Desarrollar una Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)**

### **2.1. Utilidad del Método en la Construcción de una ESN**

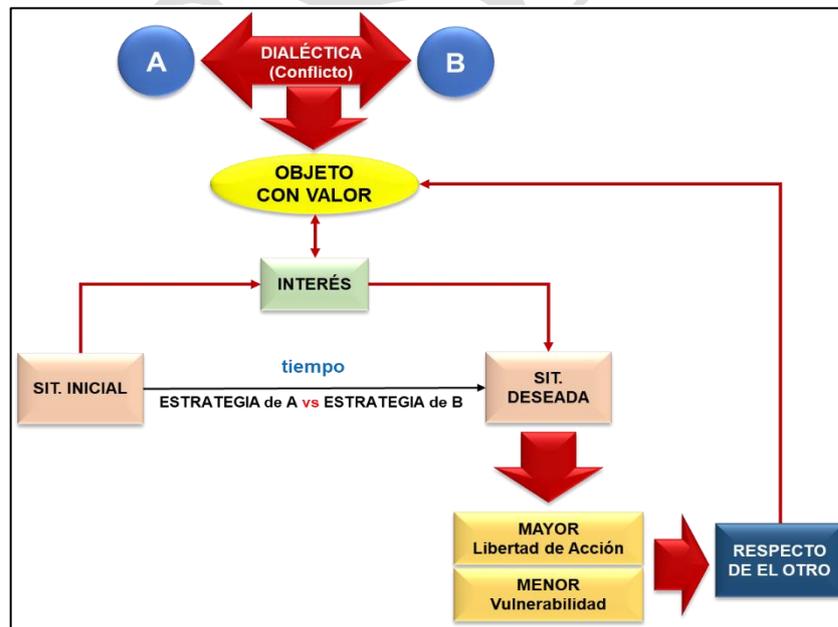
La estrategia existe únicamente en función de una dialéctica, es decir de una postura que enfrenta a dos o más actores en torno de un objeto al que le dan un valor (interés) y por ende lo disputan. El “interés” de poseer o controlar ese “objeto con valor” se transforma en el objetivo a alcanzar y para ello se requiere buscar un camino o modo de lograrlo, aspecto que constituye en sí la estrategia.

La Figura 3 hace notar que cuando un objeto con valor confluye entre dos o más actores, es decir cuando se transforma en un interés, se produce una dialéctica que disputa la posesión de dicho objeto y por ende cabe la necesidad de que cada actor planteé una estrategia que le permita en un horizonte estratégico (tiempo), alcanzar una situación más favorable respecto del logro del objeto, aspecto que marca el objetivo o fin a alcanzar. En resumen, la estrategia solo existe en el marco del choque o enfrentamiento por un interés y por ende, deviene en el enfrentamiento entre una y otra(s) estrategia(s).

Un objeto con valor puede ser un nuevo producto en el mercado, un territorio en una zona de frontera, las rutas del narcotráfico o la seguridad de un Estado nacional. En los ejemplos señalados existen actores empresariales que disputan el mercado, Estados que tratan de anexar los territorios fronterizos, organizaciones del crimen organizado que buscan controlar las rutas o un Estado que al tratar de alcanzar una situación de seguridad de sus ciudadanos, se enfrenta a otros actores estatales, no estatales, legales y/o ilegales que buscan evitar que esto suceda por convenir a sus fines.

**Figura 3**

*La Estrategia en el Marco de la Dialéctica.*



**Nota.** Elaboración propia.

Si el objeto con valor (interés) en disputa es la seguridad, entonces se deberá pensar y planificar una estrategia de seguridad que busque como objetivo alcanzar una situación de seguridad que se traduzca en que la población alcance una situación de

libertad de amenazas y temores. Dicha estrategia debe ser pensada y luego sistematizada a través de un método elegido para transformarse en un plan.

Existen algunos elementos claves de una estrategia efectiva que incorporan a la estrategia tanto en su forma explícita como en su forma realizada y que de acuerdo con Mintzberg et al. (1997) son comunes tanto para hacer negocios como para gobernar, hacer la guerra o en este caso para proporcionar seguridad a un Estado y a su nación. Estos autores plantean dichos elementos a manera de interrogantes que se resumen a continuación:

- Objetivos claros y decisivos: ¿Se dirigen todos los esfuerzos hacia las metas generales comprendidas con claridad que son decisivas y factibles?
- Conservar la iniciativa: ¿La estrategia preserva su libertad de acción, estimula el compromiso, establece el ritmo y determina el curso de los acontecimientos en lugar de reaccionar ante ellos?
- Concentración: ¿La estrategia concentra el poder superior en el lugar y momento decisivos?
- Flexibilidad: ¿La estrategia fundamenta en particular las reservas de recursos y las dimensiones necesarias para la flexibilidad y maniobrabilidad?
- Liderazgo coordinado y comprometido: ¿Engendra la estrategia un liderazgo responsable y comprometido para cada una de sus metas principales?
- Sorpresa: ¿ha hecho uso en o durante la preparación de la estrategia de la velocidad, el silencio y la inteligencia para atacar, en momentos inesperados, desprevenidos y desprovistos de contrincantes?
- Seguridad: ¿La estrategia asegura la base de recursos y demás aspectos operativos fundamentales para la empresa (organización, institución, gobierno)? (p. 14)

Las respuestas a estas preguntas permiten abordar la estrategia como pensamiento, planeamiento y de forma diagnóstica y analítica, para que no solo permita concebir un plan de forma anticipada, sino que además facilite readaptar las acciones estratégicas que se van implementando paulatinamente, dado que, parafraseando a Moltke “ningún plan por bueno que sea resiste su primer contacto con el enemigo” o lo que equivale a

decir que un plan al ser llevado a la acción, dura lo que los primeros enfrentamientos durante el combate.

Esto porque la realidad somete al plan y por ende la planificación debe seguir ejecutándose en forma permanente incluso para poner en ejecución una nueva alternativa bosquejada previamente. Lo anterior de ninguna manera significa que se deba prescindir de un plan, por el contrario, es el proceso de planificación llevado a cabo de modo previo e intencionado y que permitirá tomar una decisión materializada en un plan deliberado, lo que permitirá su reajuste durante la conducción.

Desde hace varias décadas atrás se ha reconocido que la estrategia es el producto de un proceso formal y metódico al cual se lo ha denominado planificación o planeamiento, cuya utilidad es relevante ya que según lo resalta Matus (1987):

Si el hombre, un gobierno o una institución renuncian a conducir y se dejan conducir, renuncian a arrastrar y son arrastrados por los hechos, entonces renuncian a la principal libertad humana, que es intentar decidir por nosotros a dónde queremos llegar y cómo luchar para alcanzar esos objetivos. La planificación es así una herramienta de las luchas permanentes que tiene el hombre desde los albores de la humanidad por conquistar grados crecientes de libertad. (p. 7)

La Seguridad Nacional conforme se ha insistido, no es aquella que se refiere exclusivamente al Estado como el objeto a proteger, sino que conforme lo explica la Estrategia de Seguridad Nacional de España (2021) constituye una condición previa que busca crear el contexto apropiado para el desarrollo social y económico de la población; es ante todo una responsabilidad del Estado en todos sus niveles, que con la participación de las instituciones públicas, el apoyo de la empresa privada y la contribución de la sociedad en su conjunto, busca proteger las libertades, derechos y garantizar el bienestar de los ciudadanos.

Para alcanzar los fines planteados por la Seguridad Nacional es necesario establecer un camino o una forma de lograrlo, lo que obliga a delinear una Estrategia de Seguridad Nacional que con los medios requeridos, oriente los esfuerzos de todos los actores del sistema para alcanzar ese estado de cosas anhelado. El mecanismo apropiado para esto pasa por pensar esa estrategia, diseñarla a través de un método seleccionado y generar un producto para implementarla que es lo que en definitiva constituye el plan estratégico.

Diseñar una ESN en función de un método es fundamental advierte Ballesteros (2016) porque permite asegurar su correcta elaboración. El método o camino a seguir para lograr este propósito continúa Ballesteros, tiene un sentido instrumental que garantiza un orden, una secuencia para obtener la estrategia que accionada logre los fines de seguridad propuestos. Como lo asegura Golcher (2003) el método constituye “el procedimiento ordenado que se sigue para establecer el significado de los hechos y fenómenos hacia los que se dirige el interés científico para encontrar, demostrar, refutar, descubrir y aportar un conocimiento válido” (p. 8).

No es posible construir una estrategia sin la aplicación de un método de planeamiento. Conforme se explicó en el acápite 1.3 de este documento respecto de los paradigmas (positivista o cuantitativo, interpretativo o cualitativo y socio crítico) y sus métodos, y consecuente con la afirmación de Bertotto et al (2018), donde se señala que “el carácter provisorio de la estrategia como disciplina, sus condicionamientos al tiempo y espacio en los que se desarrollan y su estado vulnerable” (p. 19); no permiten considerar un solo paradigma y sus métodos derivados sino, por el contrario, diseñar una estrategia requiere de la aplicación o combinación de todos los métodos y técnicas de diagnóstico y análisis que permitan generar la mayor certeza posible para la toma de decisiones.

Estos mismos autores ponen en relevancia tres ventajas y una desventaja de aplicar un método para resolver problemas estratégicos, aclarando antes que el método por sí solo no es que el garantizará el éxito, sino la calidad de quien diseñe la estrategia y la conduzca a través de las acciones que se ejecuten. Las ventajas que vuelven necesaria la aplicación de un método específico son: el uso de un idioma común, la posibilidad de arribar al mismo tiempo para asesorar al tomador de decisiones y generar un esquema de ayuda-memoria; esta última ventaja advierten estos investigadores, deriva en una ventaja que debe ser tomada en cuenta: la posibilidad de que se neutralice la creatividad debido a la esquematización de los procesos.

Todo lo señalado anteriormente hace notar que sin un método aplicado al pensamiento generado, no es posible arribar a una decisión plasmada en un plan; sin embargo, el hecho de valerse de un método para obtener una propuesta estratégica advierte Ballesteros (2016), no significa que se deba restringir la iniciativa, la creatividad, el razonamiento lógico o la experiencia del analista, por el contrario, estas aptitudes aportan de manera significativa a la construcción de la propuesta.

## 2.2. Descripción de Algunos Métodos para Elaborar una ESN

Una definición básica del término “estrategia” y de su finalidad que trae Beaufre (1965), hace alusión al mejor empleo posible de los medios para obtener los fines previstos. Cuando hablamos de Seguridad Nacional la política determina los fines. Los modos para alcanzar dichos fines, es decir la estrategia, lo proponen los estrategas en el nivel que corresponda lo que demandará de medios -que también la política tiene la responsabilidad de suministrar-, para poner la estrategia en marcha. De esta manera fines, modos y medios son los tres aspectos principales cuando se habla de la Estrategia de Seguridad Nacional.

A continuación se describen cuatro de los múltiples métodos teóricos generales existentes para planificar una ESN, descripción que permitirá posteriormente arribar a algunos aspectos comunes relacionados con el proceso.

### *Método Lykke*

En el texto que se hace referencia al “Método Lykke”, Yager (2010) resume la estrategia explicando que se trata de:

El cómo (forma o concepto) el liderazgo usará el poder (medios o recursos) disponible para que el estado ejerza control sobre conjuntos de circunstancias y ubicaciones geográficas para lograr objetivos (fines) que apoyen los intereses del Estado (...) La estrategia proporciona dirección para el uso coercitivo o el uso persuasivo de este poder para lograr objetivos específicos. (p. 45).

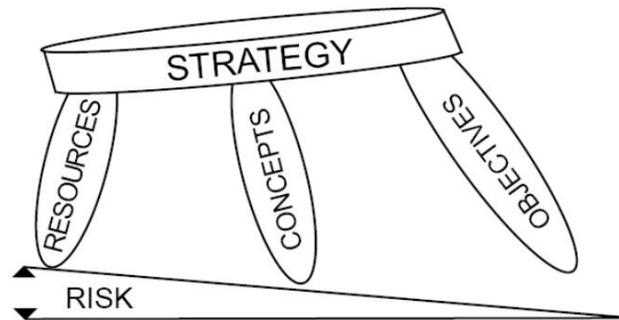
El Método Lykke es el modelo de la Escuela de Guerra del Ejército de los Estados Unidos. Los componentes de la propuesta: los fines, las formas, los medios y el riesgo, son las partes centrales de esta teoría de la estrategia. Esta teoría explica Yager es muy simple aunque en ocasiones suele parecer indebidamente compleja por la confusión respecto de la terminología, así como de los supuestos y las premisas subyacentes.

El Método Lykke precisamente se refiere a los tres componentes de la estrategia (fines, modos y medios) y al equilibrio que debe existir entre los mismos, razón por la cual el proponente lo asemeja con un taburete de tres patas como se observa en la Figura 4, donde la estrategia se mantiene en pie soportado por unos objetivos o fines que se aspiran, los modos o conceptos que configuran la estrategia y los medios o capacidades requeridas para apoyar los modos o conceptos. Un desequilibrio derivado de los imprevistos (riesgos) provenientes del entorno y la falta de los recursos necesarios para

asumir esos riesgos, provocarán el fracaso de la estrategia y por ende del logro de los objetivos planteados que se buscan a través de su puesta en marcha.

#### Figura 4

*Representación del Método Lykke.*



**Nota.** Tomado de *Toward A Theory Of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model.* (p.48), por Yager, 2010.

Los fines constituyen los objetivos que se tienen que alcanzar y al lograrlos crean (si el nivel de la estrategia es el más alto), o contribuyen al logro del estado final deseado por la política (en los niveles inferiores). Las formas son los conceptos estratégicos que explican el cómo se van a lograr los objetivos a través del empleo de los recursos. Yager expresa que este concepto tiene que ser lo bastante explícito para orientar apropiadamente a quienes deben asignar los recursos y a aquellos que implementarán la estrategia una vez asignados.

Finalmente el riesgo señala la brecha que se evidenciará entre lo que efectivamente se va a lograr y los conceptos y recursos existentes para alcanzar los fines. Cómo no es posible cubrir las necesidades en su totalidad, es decir, nunca existirán los recursos suficientes, así como tampoco habrá un concepto estratégico totalmente abarcador; el estratega debe buscar que el riesgo se minimice buscando un equilibrio apropiado.

Este modelo por tanto plantea tres interrogantes claves: “¿Qué se debe hacer? ¿Cómo se debe hacer? y ¿Qué recursos se requieren para hacerlo de esta manera? Al responder a estas preguntas de forma ordenada se obtienen como resultado los objetivos, los conceptos y los recursos que la estrategia debe considerar de forma equilibrada. Cuando se evidencia un desequilibrio existen dos opciones, aceptar un riesgo o ajustar una o varias de las patas o componentes. Se podrían considerar más recursos, cambiar los conceptos estratégicos o revisar los objetivos que se buscan

alcanzar para de esta manera recuperar el equilibrio necesario para alcanzar un nivel de éxito.

Por ello es importante evaluar permanentemente la estrategia elegida y para ello, el método hace referencia a una “evaluación proactiva” de la estrategia durante su desarrollo, para lo cual considera tres indicadores que responden a las siguientes preguntas:

- Idoneidad: ¿Logrará el efecto deseado?
- Viabilidad: ¿Se puede llevar a cabo la acción con los medios disponibles?
- Aceptabilidad: ¿Se justifican las consecuencias del costo en función del efecto deseado? (p. 50).

Aunque da importancia al equilibrio y coherencia que debe existir entre los componentes de la estrategia para alcanzar el éxito; este método pone el énfasis en los recursos (medios o capacidades) para la seguridad. Esto lo resalta Ballesteros (2016) cuando describe este método y refiere a Rafael Caldush quien explica que, “La insuficiente dotación de presupuestos dedicados a la seguridad pueden llegar a comprometerla” (p. 155).

### ***Método Bartlett***

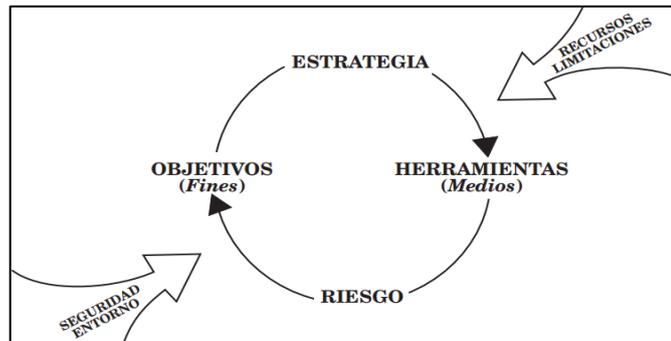
El Método de Bartlett et al. (1995) incluye dos aspectos vinculados entre sí. En su primera parte propone un modelo de desarrollo estratégico, donde se incluyen las variables clave relacionadas con el arte de la estrategia y se establecen las “decisiones lógicas” que tienen que ver con los fines, medios y modos, así como las tensiones que se generan entre estas variables. En un segundo momento la propuesta se concentra en el planeamiento de fuerzas para la defensa militar de un Estado, aspecto vinculado y derivado directamente del primero.

Este método al igual que el primero se enfoca en la importancia de alcanzar el equilibrio entre las diversas variables consideradas en la estrategia, para lo cual se vuelve un imperativo resolver las tensiones -inevitables- que se producirán entre estas. En la Figura 5 se resaltan las variables, tanto aquellas que se encuentran en el sistema como es el caso de los objetivos, la estrategia y los medios, así como los que se encuentran en el entorno de seguridad que incorpora las amenazas y la limitación de los recursos disponibles, que integradas en un proceso dinámico compiten y generan tensiones durante el diseño e implementación de una estrategia. El riesgo que se materializa por un logro limitado de los objetivos de la seguridad y que se origina

cuando los recursos no son suficientes para implementar una estrategia o por la incapacidad de interpretar adecuada y oportunamente el entorno, son una responsabilidad política.

### Figura 5

*Método de Desarrollo Estratégico de Bartlett.*



**Nota.** Tomado de *The Art of Strategy and Force Planning*, (p. 115), por Bartlett, H., Holman, Jr, G., y Somes, T., 1995.

A continuación se desarrollan los aspectos más significativos que de acuerdo con Bartlett et al., deben tomarse en cuenta en cada una de las variables clave (pp. 115-117):

Evaluar el **entorno de seguridad** además de ser quizá la tarea más complicada, es el aspecto fundamental durante el proceso de planeamiento, lo que se debe a los cambios constantes e inesperados que se experimentan lo que incluso puede provocar modificaciones en los objetivos nacionales. Por esta razón el análisis y evaluación del entorno debe involucrar la mayor cantidad de consideraciones respecto de los aspectos políticos, económicos, sociales de toda índole, ecológicos y tecnológicos tanto del Estado en cuestión como de la región y el mundo en general.

Los **finés o metas** deben abarcar los diferentes “niveles de objetivos” a partir de los intereses nacionales que se mantienen en el tiempo y tienen un amplio consenso nacional por referirse a las grandes aspiraciones y a la supervivencia del Estado. Luego están las metas u objetivos que se encuentran en los niveles inferiores al nacional, dada su condición de menor permanencia en el tiempo y amplitud, pero que deben estar en consonancia con los intereses nacionales.

Los autores asemejan a **las estrategias** con “planes de juego” que buscan alcanzar los objetivos con limitados recursos. No se trata de únicamente seleccionar el mejor plan de entre varias opciones, sino “asegurarse que vale la pena jugar el juego en sí mismo” (p. 116). Este juego toma nombres específicos según el nivel del que se trate

así, en el nivel político estratégico se habla de la Estrategia de Seguridad Nacional que se equipara con la Gran Estrategia, donde se busca el logro de los objetivos nacionales. Existen hacia abajo estrategias específicas o particulares que de acuerdo con el ámbito de acción pueden ser: económica, diplomática o militar.

Los **recursos siempre serán limitados**. Los diferentes estamentos que diseñan sus estrategias particulares para ponerlas en ejecución, compiten por los recursos existentes, de ahí la importancia que estos autores dan al planeamiento de fuerzas que en el caso de la defensa, busca alcanzar unas capacidades en un horizonte estratégico determinado de forma planificada, donde los presupuestos se van erogando paulatinamente pero siempre de forma previamente establecida.

Los **medios o herramientas** para implementar la estrategia son todos los recursos que dispone un país que son según Bartlett et al. los distintos “instrumentos del poder nacional” clasificados en: económicos, diplomáticos y militares, y cuya influencia dependerá de las circunstancias del entorno en un momento dado.

Al **riesgo** los proponentes del método lo relacionan con la incertidumbre. Es considerado como el producto de los desajustes que se presentan entre las variables clave. Los autores advierten que es importante tener en cuenta que la evaluación del riesgo en el ámbito de la seguridad nacional, es un proceso subjetivo al ser un juicio que determina probabilidades de consecuencias no deseadas derivadas de los desajustes que se evidencian entre las variables clave. Para determinar el riesgo existente es necesario realizar una evaluación continua del comportamiento de las variables clave, de tal manera de actuar oportunamente llevando a cabo un realineamiento de dichas variables.

El **realineamiento de las variables clave** se debe ejecutar ante uno o más cambios que se presenten en una o más de las variables clave, lo que produce un desequilibrio que debe corregirse de forma oportuna ante la posibilidad de que se ocasione un impacto negativo durante el desarrollo de la estrategia que afectaría negativamente al logro de los objetivos. Hay diferentes formas que se proponen para realinear las variables clave:

Lo primero que se debe pensar es en **modificar los fines** lo que incluye un ajuste en los niveles de ambición establecidos por la política. Unos fines u objetivos demasiado amplios y/o ambiciosos para la seguridad, requieren de grandes cantidades de recursos que van en detrimento de otras demandas que tiene el país. Se puede también **modificar los medios** a través de reformas principalmente de tipo cuantitativo

de todo orden. Finalmente se debe **modificar la estrategia** cuando la planteada originalmente no está dando los resultados esperados o si los recursos que demanda no pueden ser solventados.

### *Método Lloyd*

Este método tuvo su origen a mediados de los años noventa, en particular para desarrollar una estrategia de defensa para los Estados Unidos como una respuesta a los cambios vertiginosos que se venían dando en el campo de la seguridad internacional. Al igual que la propuesta de Bartlett y otros, el método incluye tanto el planeamiento estratégico como el planeamiento de fuerzas.

Este método es *top-down*, es decir que tiene un orden descendente y parte de cinco preguntas que deben irse respondiendo paulatinamente conforme avanza el proceso de planeamiento:

- ¿Qué queremos hacer? Respuesta: objetivos de política.
- ¿Cómo tenemos previsto hacerlo? Respuesta: ejecución de estrategia.
- ¿Ante qué nos enfrentamos? Respuesta: amenazas, vulnerabilidades, desafíos oportunidades.
- ¿De qué disponemos para hacerlo? Respuesta: opciones individuales o multilaterales; alianzas o coaliciones; instituciones internacionales; fuerzas armadas viables, instrumentos económicos, políticos, diplomáticos y/o informativos.
- ¿Cuáles son los desajustes? Respuesta: riesgos, deficiencias, vulnerabilidades, imprevistos, barreras culturales.
- ¿Por qué queremos hacer esto? Respuesta: metas estratégicas, deseadas y requeridas. (p. 122)

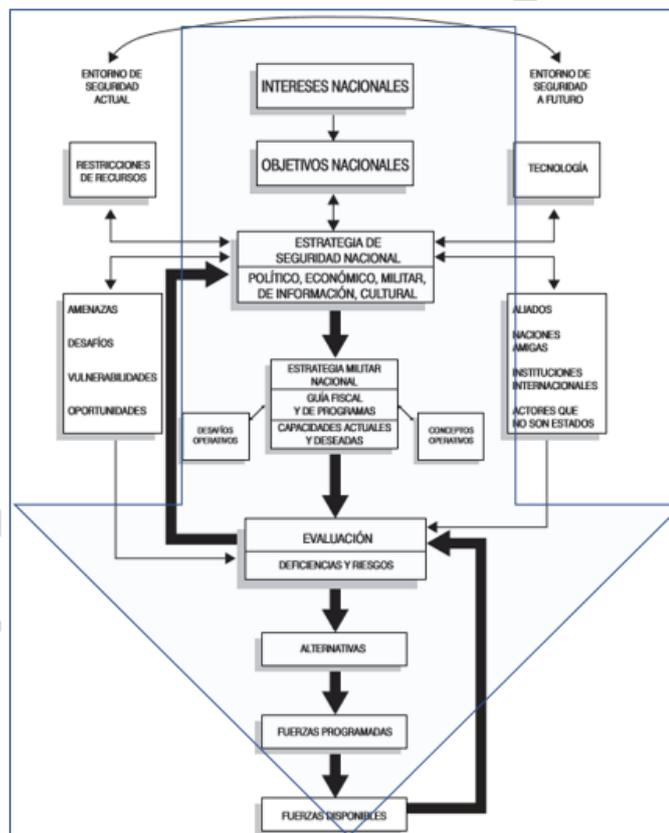
Lo que la estrategia intenta de acuerdo con Liotta y Lloyd (2005) es alcanzar un equilibrio en relación con las respuestas dadas a estas preguntas planteadas considerando además, que deben satisfacer las realidades del entorno de seguridad actual y aquellas alternativas que surjan de la prospección de un entorno futuro. Este método pretende por ello “abordar las demandas tanto del entorno de seguridad presente como el futuro” (p. 122).

Para hacer “elecciones estratégicas” y “opciones de fuerza” es necesario tener en cuenta varios aspectos de orden interno y externo de tipo político, económico, militar, tecnológico, de información y culturales. Los componentes que tiene en cuenta el

método y que se consolidan en la Figura 6 son los siguientes: intereses nacionales, objetivos nacionales, estrategia de seguridad nacional, estrategia militar nacional, guía para el presupuesto fiscal y programación y finalmente capacidades presentes y deseadas, desafíos y conceptos operativos. Estos componentes interactúan de manera permanente y aunque existe un decantamiento del proceso en sentido de arriba hacia abajo, se evidencia también la necesaria retroalimentación en sentido contrario, así como la coordinación lateral.

**Figura 6**

*Marco para la estrategia y Desarrollo de Fuerzas de LLOYD.*



**Nota.** Tomado de *From here to there. The Strategy and Force Planning Framework*, (p. 124), por Liotta y Lloyd, 2005.

Este marco de actuación conforme se presenta en el gráfico, incorpora dos momentos del planeamiento. El planeamiento estratégico que abarca desde los intereses nacionales hasta la formulación e implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional y a partir de ahí, se despliega el proceso para el planeamiento de fuerzas. En este caso se especificará el desarrollo del primer momento de la planificación mencionado:

Alcanzar los **intereses nacionales** -que constituye el punto de partida del método- busca “asegurar la seguridad y prosperidad del estado y su pueblo” y por ende tiene que ver con “la supervivencia y el bienestar nacional” (p. 126), por ello todo el esfuerzo de la estrategia en todos los niveles estará dirigido a este estado final deseado. Los **objetivos nacionales** se consideran como metas específicas y suman al logro de los intereses nacionales. Estas metas que a diferencia de los intereses pueden reajustarse en función de los factores del entorno, son las que orientan la ESN.

La **Estrategia de Seguridad Nacional** que la denominan “un plan maestro” (p. 129) busca entonces alcanzar los objetivos nacionales para lo cual combina los medios, llamados también “instrumentos básicos del poder nacional”. Para esto se establecen opciones estratégicas que proponen la manera y el momento de emplear estos instrumentos en función de las **guías para el presupuesto fiscal y programación** que asigna y prioriza recursos.

Determinar y evaluar las **amenazas, desafíos, vulnerabilidades y oportunidades futuras** evidenciadas en el entorno de seguridad son fundamentales para seleccionar la estrategia adecuada. En este sentido **los actores aliados, naciones amigas, instituciones internacionales y actores que no son estados** deben ser evaluados para llegar a una elección estratégica apropiada; de ahí la importancia de especificar las relaciones entre ellos y entre estos y el Estado interesado.

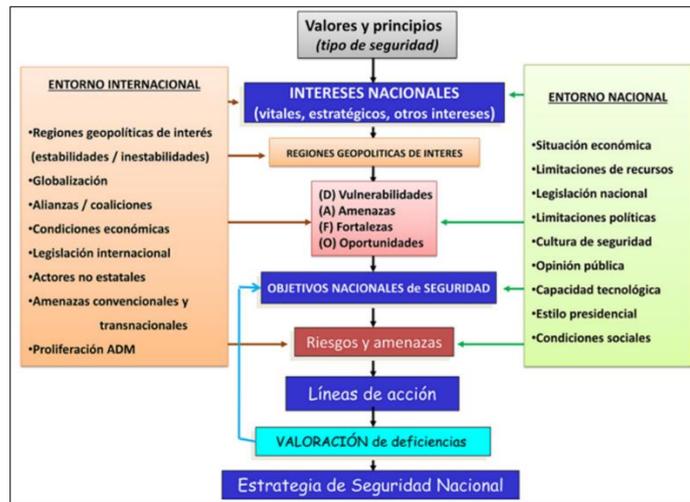
Finalmente las **deficiencias y riesgos** que surgen de las evaluaciones cualitativas y cuantitativas a los objetivos, estrategia, fuerzas y amenazas, hacen posible identificarlas para decidir si se asumen o se toman acciones para mejorar la situación existente a través del manejo del riesgo.

### ***Propuesta de Ballesteros***

Este método es el resultado de la propuesta que en su momento Miguel Ángel Ballesteros presentara como resultado de su investigación doctoral y que se materializó en una publicación de 2016 auspiciada por Ministerio de Defensa de España, titulada “En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional”. Esta propuesta no se aleja demasiado de los tres métodos antes descriptos tal como se puede observar en la Figura 7, ya que considera en su contenido variables comunes y el proceso vertical de arriba hacia abajo tal como lo hacen Bartlett y Lloyd.

**Figura 7**

*Propuesta de Ballesteros para elaborar una ESN.*



**Nota.** Tomado de *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, (p. 280), por Ballesteros, 2016.

En este método el autor incorpora algunos **hitos al proceso**: lo primero que se debe llevar a cabo es el establecimiento de los **valores de la nación** y los **principios para el diseño y gestión** de la futura ESN cuya responsabilidad recaerá sobre el presidente de la nación, estos principios deben incorporar el tipo de seguridad que adoptará el país.

En segundo término se deben identificar los **intereses nacionales** y priorizarlos; luego se llevará a cabo un amplio y detallado **análisis del entorno de seguridad tanto internacional** que deberá incluir el análisis geopolítico, **como local** en las áreas de seguridad, política, económica, social, tecnológica, normativa. El quinto hito consiste en llevar a cabo el **análisis FODA**<sup>2</sup> y luego, ya en el sexto hito con base en este análisis y en función de los intereses nacionales, se fijarán los **objetivos nacionales de seguridad**.

En el hito siete se señalan las **amenazas y riesgos** que podrían afectar los intereses nacionales, lo que permite luego en el ocho establecer las **líneas de acción estratégicas** que pretenderán protegerlos que incluirán, sumado a las capacidades propias, aquellas que podrían añadirse en el marco de la cooperación internacional. El siguiente hito consiste en **validar y evaluar las líneas de acción estratégicas** para verificar su factibilidad. Finalmente, el hito 10 consiste en realizar una **evaluación de riesgos**.

<sup>2</sup> FODA: Fortalezas. Oportunidades. Debilidades. Amenazas

Luego de este breve recorrido donde se destacaron tres métodos o modelos de elaboración de una ESN, cabe notar que existen aspectos comunes observados en estos tres métodos y que destaca Ballesteros (2016): Uno de estos aspectos comunes es la importancia que se le da al uso de un método para planificar una ESN en forma sistémica a corto, mediano y largo plazo.

Sea cual fuere el método seleccionado este debe ser “flexible y aplicable” dadas las condiciones del entorno incierto que prima en la actualidad y que se encarecerá en el futuro, lo que requiere de una evaluación y seguimiento permanente. Todos los métodos tienen una misma filosofía y además de ser útiles para diseñar estrategias de seguridad nacional, son aplicables para construir estrategias de defensa y diseñar fuerzas para el futuro.

La estrategia debe empeñarse en lograr el equilibrio adecuado entre los fines y los medios. Si los recursos demandados por una estrategia para alcanzar los fines deseados no pueden ser suministrados por la política, entonces esta estrategia no será posible implementarla por lo que será necesario primero moderar los niveles de ambición materializados en los fines luego de lo cual, la estrategia deberá ser reformulada o reemplazada por otra y por ende los medios serán también menos exigentes, situación que evidenciará un riesgo ya que los fines u objetivos no abarcarán la situación final esperada en tiempo y/o extensión, aspecto que además de ser controlado (lo contrario sería imprudencia), tendrá que ser asumido por el ente decisor que en este caso como se dijo, está en el ápice estratégico del nivel político.

Dos criterios comunes adicionales a los señalados son el valor que tiene el entorno en el proceso de planificación y la forma en que fluye el mismo desde arriba hacia abajo. En cuanto al primero se debe insistir en que la jerarquía que se le da al análisis y diagnóstico del entorno es la pieza clave del proceso porque la estrategia no se diseña y menos se implementa en el vacío; sus acciones están dirigidas a adaptarse a ese entorno de tal forma de obtener los mejores beneficios que se traducen en el logro de los objetivos; se debe considerar además que el entorno se comporta como un ser vivió en el sentido que muta constantemente por lo que la estrategia tiene que ser flexible para readaptarse a estos cambios.

El otro aspecto común es que los métodos proponen un mecanismo que va desde arriba hacia abajo. No es factible desarrollar una estrategia, aun disponiendo de los medios suficientes para aplicarlos, si no sabemos hacia donde se dirigen los esfuerzos.

Lo primero es establecer los intereses nacionales y a partir de estos las metas u objetivos que materializarán el logro de dichas grandes aspiraciones; la estrategia de seguridad nacional, que constituye una política de políticas, buscará la forma de alcanzar esos objetivos que irán sumando a los intereses nacionales y para tal fin requerirá de los medios o capacidades.

Como se dijo, este proceso de arriba hacia abajo estará permanentemente influenciado por diversos factores exógenos que son dinámicos y cambiantes y que influenciarán en mayor o menor medida a la estrategia elegida, y por lo tanto deberá reajustarse permanentemente en función de aquellas.

### **2.3. Fases del Planeamiento Estratégico para Elaborar una ESN**

La estrategia es mucho más que un plan. Arteaga y Fojón (2007) recuerdan que “la estrategia no solo es lógica ni solo planeamiento, sino una combinación de ambos que no debe desequilibrarse si se quiere preservar la sinergia entre sus componentes” (pp. 24), es decir, como se ha venido insistiendo, la estrategia es ante todo pensamiento pero también es método o planeamiento, por eso dicen estos autores que “disponer de una estrategia (...) precisa habilidad y método” (p. 38).

El proceso de planeamiento estratégico que dicen Arteaga y Fojón, “fluye en cascada” (p. 40) desde el nivel general y más elevado del Estado hacia el sectorial y particular para hacer alusión al gobierno central, los ministerios y las agencias y/o servicios; lo que persigue es “asegurar la coherencia entre los actores y políticas que integran la seguridad nacional antes, durante y después formular políticas sectoriales” (p. 37).

Existen como se viene describiendo, una serie de métodos de planeamiento estratégico para elaborar una ESN y moldear un plan que permita dar respuesta a las demandas de seguridad en un país y que pueden tener ciertas especificaciones de acuerdo con el autor y/o país que lo adopte. Se destacarán a continuación y de forma resumida, tres procesos de planeamiento con sus respectivas fases:

#### ***Argentina***

En una publicación de la Escuela Superior de Guerra de Argentina, Bertotto et al. (2018) ratifican que existen tres “etapas de aplicación de una estrategia para un escenario”:

- 1) Etapa Previa: en esta etapa se incluyen tres aspectos clave que son la incertidumbre, la prognosis y la inteligencia estratégica. La prognosis estratégica analiza la reducción de riesgos y la incertidumbre buscando cómo anticiparse y prevenir escenarios futuros tendenciales, por lo que la prospectiva juega un papel clave.
- 2) Etapa de Planeamiento: esta etapa incluye un método específico denominado “Método de Razonamiento Estratégico” que inicia con el análisis de la situación estratégica o diagnóstico a partir de la identificación de los intereses y objetivos, la identificación de actores, y al finalizar entrega como producto los escenarios futuros alternativos. Una segunda subfase es la evaluación del propio actor que abarca el grado de libertad de acción, las vulnerabilidades, riesgos y las alternativas relacionadas con un escalamiento, desescalamiento o un mantenimiento del *stato quo*. La tercera subfase es la resolución que define el escenario elegido, la opción estratégica con la forma y modo seleccionado, es decir la estrategia. El producto de esta fase se materializa en el plan que servirá de guía para la etapa de ejecución.
- 3) Etapa de Ejecución: una vez que se ha resuelto la estrategia se la lleva a la acción donde se incluye la supervisión que evalúa los resultados en función del logro de los objetivos propuestos.

### ***Brasil***

La Escuela Superior de Guerra de Brasil basándose en la Teoría General de los Sistemas precisa que existen cuatro fases para llevar a cabo la planificación estratégica:

- 1) Fase de diagnóstico: la fase de diagnóstico tiene como fin clarificar la situación del contexto tanto interno como externo. En esta fase se analiza el contexto y el poder. Incluye el estudio de los antecedentes en función de los factores del poder, las tendencias de peso y las discontinuidades. En esta fase se lleva a cabo un análisis FODA.
- 2) Fase política: la fase política se concentra en establecer los intereses y objetivos. Considera los hechos portadores de futuro, la construcción de escenarios y el diseño de un escenario normativo o deseado. El producto de esta fase se resume en el concepto político.

- 3) Fase estratégica: tomando el concepto político como insumo, en esta fase se generan opciones y se decide la estrategia a implementar. Para ello se establecen óbices u obstáculos así como factores adversos de toda índole que afectarán la consecución de los objetivos. Los productos que se derivan de esta fase son el concepto y los planes estratégicos que serán llevados a la ejecución.
- 4) Fase de gestión: la fase de gestión está materializada por la ejecución y el control de las acciones estratégicas plasmadas en el plan estratégico, así como el procedimiento de retroalimentación que genere una mejora continua.

### *España*

Arteaga y Fojón (2007) presentan las fases y acciones derivadas del planeamiento en forma general, que tal como se muestra en la Figura 8 se inicia con la identificación y el reconocimiento del problema donde se incluyen los actores, efectos, dinámicas, que permitan llevar a cabo un análisis prospectivo de su evolución en el tiempo considerando el impacto que tendrán en los intereses nacionales, a partir de los cuales se dibujan los objetivos y las opciones para alcanzarlos en el marco de un análisis prescriptivo que será sucedido por la selección de la o las opciones ya en el marco de la decisión y que posteriormente se implementará y evaluará.

**Figura 8**

*Ciclo de planeamiento de acuerdo con Arteaga y Fojón.*

FASE	IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS	FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS	DECISIÓN	EJECUCIÓN	EVALUACION
ACCIÓN	Diagnosís: definición y soluciones	Objetivos, estrategias posibles y valoración de cada una	Factores racionales y políticos	revisión: prórroga, modificación o cancelación	Medición de resultados
ANÁLISIS	PROSPECTIVA	PRESCRIPCIÓN	SELECCIÓN DE OPCIONES	EVALUACIÓN DE RESULTADOS	REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS

**Nota.** Tomado de *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, (p. 121), por Arteaga y Fojón, 2007.

A partir de la descripción anterior, Arteaga y Fojón resumen en tres las principales fases del proceso de planificación:

- 1) Planeamiento: incluye una etapa de reconocimiento prospectivo del problema, es decir el diagnóstico y su evolución; además una etapa de análisis de los intereses nacionales y los objetivos derivados y tercero una

etapa de generación de opciones estratégicas para enfrentar el problema planteado.

- 2) Decisión: para tomar la decisión se requiere de un proceso decisional basado en un modelo específico en función de la propuesta de Allison (1988) que puede optar por un modelo racional, un modelo organizacional o un modelo político. El modelo seleccionado hace referencia a cuantos y quienes son los entes involucrados en la decisión que se adopte.
- 3) Ejecución: se trata de llevar a la práctica las decisiones adoptadas una vez que los recursos han sido entregados. Una gran estrategia o estrategia nacional puede descomponerse en varias estrategias específicas para materializarse. Comprende varias etapas o subfases que incluyen el diseño, cumplimiento, mantenimiento y revisión de la estrategia decidida, a las que además se asignan responsables.

Al margen del método seleccionado, Bertotto et al. (2018) recomiendan algunas reglas generales que se deberían seguir en la selección y aplicación de cualquier método de planeamiento estratégico:

- Determinación del objeto de estudio.
- Definición del problema.
- Adquisición previa de conocimientos.
- Desarrollo de una actividad abierta y comprensiva hacia el problema planteado.
- Consideración de todas las posibilidades razonables y las alternativas factibles.
- División del problema en tantas partes como sea posible para facilitar el análisis.
- Precisión en el trabajo utilizando para ello, todos los medios disponibles.
- Cuidado de dejarse influenciar por ideas preconcebidas.
- Aceptación de los resultados obtenidos más allá de las preferencias particulares. (p. 46)

Estas recomendaciones pueden aplicarse a cualquier ciclo de planeamiento, que Arteaga y Fojón (2007) los diferencia como de **ciclo largo** de planeamiento estratégico para aludir al que incorpora estrategias que se diseñan para uno o más períodos de gobierno, es decir para alcanzar objetivos a mediano y largo plazo y; de **ciclo corto** de

planeamiento estratégico, que se lleva a cabo para solucionar un problema de seguridad inmediato, es decir en el corto plazo.

Es menester traer también algunas premisas que deben servir de guía para la elaboración de una ESN. Ballesteros (2016) tomando como base a Hobbes y su explicación del origen del Estado plantea que:

- La ESN debe proteger y promover la cohesión social necesaria para asegurar los intereses nacionales evitando inestabilidad social y política.
- La ESN es un instrumento que favorece la cohesión territorial.
- La seguridad no es fácilmente compartimentable, ni divisible, sino que requiere un enfoque global y necesita muchos y variados recursos. (p. 147).

Como se puede observar, en las tres propuestas que detallan las fases de planeamiento estratégico planteadas por autores de Argentina, Brasil y España respectivamente; se considera una fase inicial que se centra en el diagnóstico y descripción del problema en función del entorno para lo cual se utilizan diversas herramientas como el FODA; una fase donde se plantean los objetivos que se buscan alcanzar y que derivan en el planteamiento de soluciones u opciones estratégicas y finalmente una fase de ejecución o de gestión a través de la cual se implementará y evaluará la estrategia decidida. Cada una de estas etapas o fases contienen en sí mismas una serie de pasos o procedimientos que derivarán en uno o más productos que servirán de insumos para las subsiguientes fases.

### **3. Método para Desarrollar una Estrategia y Plan de Seguridad Nacional Integral**

#### **3.1 Propuesta para el Diseño de una ESN Integral**

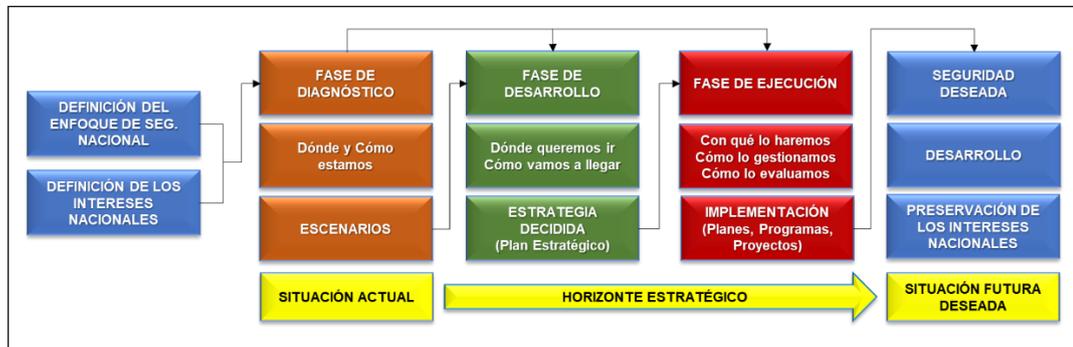
En base al recorrido teórico y las propuestas respecto de los métodos para estructurar una ESN, en el caso de Ecuador, al margen de que la seguridad nacional se la nombre como integral, no cabe un alejamiento de estos lineamientos generales por ende, se propone que en el caso del país la ESN se deba estructurar en base a tres momentos o fases conforme los siguientes criterios.

- 1) Diagnóstico
- 2) Propuesta
- 3) Ejecución

En la Figura 9 se resume el proceso de la propuesta de planeamiento de la Estrategia de Seguridad Nacional Integral para el Ecuador.

**Figura 9**

*Proceso de planeamiento para la ESN Integral de Ecuador.*



**Nota.** Elaboración propia.

### ***Fase de Diagnóstico (dónde y cómo estamos)***

Esta fase es la más importante del proceso y que además de ser la de inicio, se tiene que llevar a cabo de forma permanente incluso cuando la estrategia se encuentre implementándose dado que se concentra en el análisis del entorno de seguridad tanto interno como externo, que como se ha explicado muta constantemente. Para que esta fase pueda arrancar se debe disponer de dos insumos importantes: una clara definición del enfoque de seguridad adoptado por el país (integral en el caso de Ecuador) y los intereses nacionales que se busca preservar.

A partir de aquí se buscará describir y delimitar claramente el problema lo que requiere de un gran volumen de conocimiento (previo y actual), respecto de la situación social, política, económica, tecnológica, militar, ambiental, tanto externa como local (el estudio de los antecedentes históricos, el análisis geopolítico y la revisión de planificaciones previas son de gran utilidad). Se debe incluir el análisis de todos los actores, sus intereses, sus relaciones, su proyección, así como de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas existentes en el entorno (FODA), incluyendo el entrecruzamiento de estas variables que permita llevar a cabo el estudio del riesgo. El producto derivado de esta fase serán los escenarios prospectivos.

### ***Fase de Desarrollo (dónde queremos ir y cómo vamos a llegar)***

Una vez reconocida la situación de manera amplia y detallada, es necesario fijar - en el ámbito de la política- los objetivos o fines que priorizados se buscarán alcanzar para preservar los intereses nacionales identificados en función de un escenario

normativo o deseado. Los objetivos materializan -a través de un verbo que denota acción- el criterio que se desea obtener respecto del objeto con valor que constituye el interés. Estos objetivos deben ser alcanzables y medibles.

Una vez especificados los objetivos los estrategias buscarán delinear las posibles formas u opciones para alcanzar cada objetivo (una opción puede satisfacer más de un objetivo) en un horizonte estratégico fijado, lo cual incluirá dentro de las opciones y líneas de acción, las formas y modos a considerarse. Las opciones estratégicas deben incluir un examen minucioso de sus posibilidades de éxito, ventajas, desventajas y riesgos así como los medios que demandarán para llevarlas a la acción.

Las opciones ampliamente desarrolladas pasan a los tomadores de decisiones políticos para que, en base de un criterio establecido para la toma de decisiones, seleccionen la opción que consideren mejor para lograr los fines que se han fijado; la decisión incluye el compromiso de proporcionar los medios requeridos para que la estrategia pueda ser implementada. Una vez tomada la decisión se la materializará en un Plan de Seguridad Nacional el que servirá como base para el despliegue de la planificación en los diferentes niveles.

#### ***Fase de Ejecución (con qué lo haremos, cómo lo gestionamos)***

Con el plan desarrollado que contiene la estrategia elegida y asegurados los medios requeridos, se planifica la implementación de la estrategia. Para esto es preciso dividir en varias etapas esta fase considerando de manera general las tareas a desarrollar, los actores y responsables involucrados, los plazos, el seguimiento y la evaluación. Es necesario volver a insistir que durante la implementación, la mejora continua incluye una permanente retroalimentación que se basa en la actualización del diagnóstico situacional que derivará en una adaptación e incluso en la reformulación de la estrategia. La ejecución debe enmarcarse en los principios de eficiencia y eficacia y tomando en cuenta aspectos relacionados con la legitimación y la gobernanza pues debe ser incluyente.

### **3.2 Construcción del Plan de Seguridad Nacional Integral**

Como ha sido posible demostrar, la estrategia no se limita a un plan, pero al mismo tiempo también es un plan, esto porque la decisión que contempla la opción estratégica que luego del proceso de planeamiento ha sido seleccionada para implementarse, es necesario que se plasme en un plan para poder llevarla a la acción y realizar su seguimiento.

El plan por lo tanto contiene los aspectos fundamentales de la estrategia y no se reduce a uno solo sino que requiere de una serie de anexos y planes de menor nivel para que finalmente a través de programas y proyectos se logren materializar las estrategias definidas; esto porque en función de la amplitud del enfoque de seguridad, se abarcará dentro de esta, tanto en el orden preventivo como de respuesta, temas de seguridad interna y externa que incluyen a la defensa, movilización, seguridad pública y ciudadana, gestión de riesgos, inteligencia, cooperación internacional y otros.

Para construir un Plan de Seguridad Nacional previamente se debe haber seguido todo el proceso de planeamiento descrito en las páginas anteriores, al tiempo que se lo debe hacer conformando grupos técnicos de trabajo capacitados, establecer un mecanismo o método de elaboración del plan, obtener y organizar la información requerida, prever los requerimientos para llevar a cabo el trabajo y delinear una hoja de ruta que fije plazos y responsables.

El contenido de un plan estratégico puede variar pero en general debe incluir los siguientes aspectos:

- Una **introducción** donde se pueden incluir algunos antecedentes, el planteamiento del problema, el propósito del plan, la metodología a emplear y la secuencia de sus contenidos en forma resumida.
- Un **marco teórico** que necesariamente debe abordar la definición y explicación detallada del **enfoque de seguridad** elegido por el país, así como la confirmación de los **intereses nacionales**.
- El **sustento legal** en el cual se basa el plan.
- La **explicación del método** utilizado para el desarrollo de la estrategia.
- El **diagnóstico** que resume los aspectos más importantes desarrollados en la fase correspondiente, debiendo incluir el despliegue de los escenarios especificando las amenazas a la seguridad.
- Los **objetivos** establecidos para el período y su prioridad.
- Las **estrategias** que se implementarán para el logro de los objetivos planteados.
- Los aspectos referentes a la implementación incluidos **los procedimientos de seguimiento y evaluación**.
- Es importante incluir un **glosario de términos, el índice y la bibliografía**.

- De ser necesario pueden incluirse **anexos** que contengan información escrita, cuadros, tablas, gráficos, estudios específicos, mapas y otros aspectos de valor explicativo ampliatorio.

Es importante aclarar que el documento de difusión no necesariamente será el mismo que contenga todos los detalles de la estrategia. Por ello es recomendable elaborar por una parte un documento completo que contenga el plan en toda su magnitud y especificidad y por otro, un documento resumido que esté al alcance del público.

### **Conclusiones**

El Plan de Seguridad Nacional constituye un producto del proceso metódico de planeamiento para generar la Estrategia de Seguridad Nacional, lo que significa que no es posible generar un plan sin que haya mediado el pensamiento y se haya aplicado el procedimiento estratégico para decidir una estrategia que plantee el logro de los objetivos de seguridad del país.

Existen una diversidad de métodos para elaborar una ESN, pero que tienen aspectos comunes entre sí como el despliegue desde arriba hacia abajo, la obligatoriedad de que previamente se materialice el momento político que defina los objetivos para a partir de ahí diseñar opciones estratégicas que una vez seleccionadas deberán llevarse a la acción.

Esto último es relevante porque una estrategia que no se implemente no existe, por ende, aun teniendo un plan estratégico que haya sido producto de un proceso estratégico de planeamiento, si no se lleva a la acción, la conclusión es que el Estado NO dispone de una Estrategia de Seguridad Nacional.

El factor crítico para poder implementar una ESN son los recursos. La imposibilidad de obtener los medios necesarios obliga a repensar la estrategia y a tomar riesgos a la seguridad de la nación que deberán ser asumidos por el nivel político responsable de gestionar y asignar los medios requeridos por la estrategia de forma oportuna.

No es posible diseñar una ESN si antes no se selecciona y define con claridad el enfoque de seguridad nacional y se establecen los intereses nacionales. El hecho de que el Ecuador haya declarado que su seguridad nacional es integral sin definir claramente su significado y alcance, y que los intereses nacionales no hayan sido difundidos y por

ende aceptados mayoritariamente para legitimarlos, es un primer gran escollo para proponer la ESN.

Es menester también resaltar que tanto el diseño como la gestión o ejecución de la ESN debe hacerse en el marco de un Sistema de Seguridad Nacional cuyo principal actor es el ente medio o articulador-coordinador que en el caso del Ecuador constituye la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado. Su falta en los últimos años ha dado como resultado que se generen una serie de políticas y planes de forma indiscriminada y aislada, sin que se pueda identificar la aplicación de algún método que obligue a seguir un camino descendente por lo que se han elaborado planes estratégicos antes de que se estructure la política y por ende se definan los objetivos y los lineamientos para la estrategia.

Esto ha ocurrido posiblemente por la preminencia de una cultura de planificación defectuosa, donde se busca posicionar las acciones de las instituciones a través de la producción de documentos que buscan justificar su gestión, pero que no se articulan en su elaboración ni vertical ni horizontalmente con políticas y estrategias nacionales ni sectoriales.

El método de planeamiento estratégico para obtener una ESN y de ahí estrategias y planes en los niveles inferiores, debe enmarcarse en un Sistema de Seguridad Nacional debidamente articulado y coordinado por la Secretaría de Seguridad Pública y del Estado, instancia que por lo señalado, debe fortalecerse de manera prioritaria y urgente.

Quito, 30 de septiembre de 2022



**UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS**

**Mauro Argoti Z.**  
**Investigador-Docente**  
**CESPE-ESPE**

## Bibliografía

Aguilera- Hintelholher, R., M. (2013). Identidad y diferenciación entre Método y Metodología. *Revista Estudios Políticos de la UNAM*, 28: 81-103. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/35506/32339>

Alonso Baquer, M. (2000). *¿En qué consiste la estrategia?* Ministerio de Defensa de España.

Allison, G. T. (1988). *La esencia de la decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Grupo Editor Latinoamericano-GEL.

Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”-UNED.

Bartlett, H., Holman, Jr., G., y Somes, T. (1995). The Art of Strategy and Force Planning. *Naval War College Review Strategy*, 48 (2): 114-126. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol48/iss2/9>

Beaufre, A. (1965). *Introducción a la Estrategia*. Instituto de Estudios Políticos.

Bertotto, J., Spota, J.C., Serrano, A., Muñoz Wright, J., Rossi, A., da Ponte, A., y Domínguez, C. (2018). *Epistemología y Arte de la Estrategia-Puesta en Común*. Escuela Superior de Guerra de la Argentina.

Descartes, R. (2018). *Discurso del método*. Losada.

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>

Gobierno de España. (2021). *Estrategia de Seguridad Nacional 2021: Un Proyecto Compartido*. NIPO. <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021>

Liotta, P. H. y Lloyd, Richmond M. (2005). From Here to There—The Strategy and Force Planning Framework. *Naval War College Review*, 58 (2): 121-137. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol58/iss2/7>

Marradi, A., Archenti, N., y Piovani, J. I. (2018). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Siglo Veintiuno Editores Argentina S. A.

Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Fundación ALTADIR.

Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. (pp. 65-105). Gedisa Editorial.

Minzberg, H., Quinn, J., B., y Voyer, J. (1997). *El Proceso Estratégico: Conceptos, Contextos y Casos*. Hispanoamericana S.A.  
<https://books.google.com.mx/books?id=YephqTRD71IC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>

Minzberg, H. y Waters, J. (1985). *Of Strategies, Deliberate and Emergent*. *Strategic Management Journal*, 6 (3): 257-272.  
<https://www.jstor.org/stable/2486186>

Montoya-Restrepo, I., A. (2009). La Formación de la Estrategia en Mintzberg y las Posibilidades de su Aportación para el Futuro. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, 17 (2): 23-44.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3272585>

Münch, L. y Ángeles, E. (1997). *Métodos y Técnicas de Investigación*. Trillas.

Porter, M., E. (2008). Las cinco fuerzas competitivas que le dan forma a la estrategia. *Harvard Business Review-América Latina*.  
<https://drive.google.com/file/d/1si995a9Fi6X8ZW5KEJKpjz2UKai4M3Pz/view>

Ramos-Real, E. (2001). Metodología de la Planificación Estratégica. En J. Plaza Tabasco, F. Pillet Calderón (Coord.). *Lecciones de desarrollo rural: una aproximación formativa desde y para Castilla-La Mancha*. (pp. 153-158).  
<https://blog.uclm.es/ceti/files/2015/07/Ramos.pdf>

Real Academia Española. (2021). *Diccionario de la lengua española*.  
<https://dle.rae.es/>

Yager, H. R. (2010). Toward A Theory Of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model. En Bartholomees, J. B. (Ed.) *Volume I: Theory of war and strategy, 4th edition*. (pp. 45-52). Strategic Studies Institute,

U.S. Army War College.

[https://www.jstor.org/stable/resrep12114.6?seq=4#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/resrep12114.6?seq=4#metadata_info_tab_contents)

Zorilla, S., Torres X., M., Luiz-Cervo, A., y Bervian, P. A. (1997).

*Metodología de la Investigación*. Mc. Graw Hill.

CEESPE