

**TESIS DOCTORAL**

AÑO 2022

**EL PLANEAMIENTO DE LA POLÍTICA  
DE SEGURIDAD EN SUDAMÉRICA**

**AUTOR: JORGE MAURO VEGA**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL**

**INSTITUTO UNIVERSITARIO GUTIÉRREZ MELLADO**

DIRECTOR: ENRIQUE FOJÓN LAGOA

CODIRECTOR: CARLOS MALAMUD RIKLES

## **Resumen**

El estudio analiza la planificación de la política de seguridad del Estado en Sudamérica bajo un enfoque exploratorio que abarca sus dimensiones teórica y práctica. El análisis teórico indaga sobre el vínculo conceptual entre la planificación del desarrollo orientada a resultados y de la seguridad basada en capacidades, concluyendo sobre la compatibilidad técnica de sus respectivas metodologías. El análisis práctico se apoya en una muestra representativa de casos nacionales y recurre a una matriz original de criterios mínimos para cotejar el cumplimiento sectorial de estándares de orientación a resultados. Entre sus hallazgos se destaca la mejor puntuación obtenida por los sectores enmarcados en sistemas nacionales maduros de planificación orientada a resultados. Sendas dimensiones del análisis incorporan a España como referencia, evidenciándose en consecuencia la influencia de su modelo en la configuración de los casos relevados y la pertinencia de la cooperación multilateral iberoamericana como plataforma para mejorar el desempeño sectorial.

## **Palabras clave**

Planeamiento, Gestión Pública, Defensa, Seguridad, Desarrollo Sostenible, Iberoamérica

## **Índice general**

### **1. Introducción**

- 1.1. Tema, objetivos y motivación
- 1.2. Estado de la cuestión
- 1.3. Justificación y aportes
- 1.4. Esquema general de contenidos

### **2. Metodología**

- 2.1. Tipo y alcance de investigación
- 2.2. Diseño de investigación
- 2.3. Muestreo y selección de unidades de análisis
- 2.4. Recolección y análisis de datos

### **3. Marco conceptual**

- 3.1. Análisis de políticas públicas
- 3.2. Gestión pública para resultados
- 3.3. Gobernanza del desarrollo sostenible
- 3.4. Planificación y planificación estratégica
- 3.5. Sector y política de seguridad

### **4. Planeamiento de la seguridad en la teoría**

- 4.1. Planificación para el desarrollo
  - 4.1.1. Metodología de planificación orientada a resultados
- 4.2. Planeamiento de la seguridad
  - 4.2.1. Metodología de planeamiento por capacidades
    - 4.2.1.1. Fuentes regionales
- 4.3. ¿Capacidades vs. resultados?
- 4.4. Capacidades para resultados

### **5. Planeamiento de la seguridad en España**

- 5.1. De la defensa a la seguridad nacional
- 5.2. Planeamiento español de la defensa
- 5.3. Diplomacia de defensa en Iberoamérica
- 5.4. Prescendencia del sistema iberoamericano
- 6. Planeamiento de la seguridad en la práctica**
- 6.1. Matriz de análisis sectorial
- 6.2. Planeamiento de la seguridad en Argentina
  - 6.2.1. Alcance del sector seguridad
  - 6.2.2. Nivel de la planificación nacional
  - 6.2.3. Dinámica de planificación sectorial
  - 6.2.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial
  - 6.2.5. Operatividad de la planificación sectorial
  - 6.2.6. Carácter participativo de la planificación sectorial
- 6.3. Planeamiento de la seguridad en Brasil
  - 6.3.1. Alcance del sector seguridad
  - 6.3.2. Nivel de la planificación nacional
  - 6.3.3. Dinámica de planificación sectorial
  - 6.3.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial
  - 6.3.5. Operatividad de la planificación sectorial
  - 6.3.6. Carácter participativo de la planificación sectorial
- 6.4. Planeamiento de la seguridad en Chile
  - 6.4.1. Alcance del sector seguridad
  - 6.4.2. Nivel de la planificación nacional
  - 6.4.3. Dinámica de planificación sectorial
  - 6.4.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial
  - 6.5.5. Operatividad de la planificación sectorial

6.5.6. Carácter participativo de la planificación sectorial

6.5. Planeamiento de la seguridad en Colombia

6.5.1. Alcance del sector seguridad

6.5.2. Nivel de la planificación nacional

6.5.3. Dinámica de planificación sectorial

6.5.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial

6.5.5. Operatividad de la planificación sectorial

6.5.6. Carácter participativo de la planificación sectorial

6.6. Planeamiento de la seguridad en Ecuador

6.6.1. Alcance del sector seguridad

6.6.2. Nivel de la planificación nacional

6.6.3. Dinámica de planificación sectorial

6.6.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial

6.6.5. Operatividad de la planificación sectorial

6.6.6. Carácter participativo de la planificación sectorial

6.7. Planeamiento de la seguridad en Perú

6.7.1. Alcance del sector seguridad

6.7.2. Nivel de la planificación nacional

6.7.3. Dinámica de planificación sectorial

6.7.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial

6.7.5. Operatividad de la planificación sectorial

6.7.6. Carácter participativo de la planificación sectorial

6.8. Resultados consolidados y discusión

**7. Conclusiones**

**8. Fuentes**

8.1. Fuentes bibliográficas

8.2. Fuentes documentales

8.3. Fuentes normativas

8.4. Entrevistas

**9. Anexos**

9.1. Ficha de resultados de Argentina

9.2. Ficha de resultados de Brasil

9.3. Ficha de resultados de Chile

9.4. Ficha de resultados de Colombia

9.5. Ficha de resultados de Ecuador

9.6. Ficha de resultados de Perú

## **Índice de figuras y tablas**

- Figura N° 1. Muestra por criterios de selección de las unidades de análisis
- Figura N° 2. Noción de seguridad y niveles del sector por mirada dispar
- Figura N° 3. Cronología de incorporación del método de PbC en Sudamérica
- Figura N° 4. Articulación conceptual entre PbC y PpR según cadena de valor público
- Tabla N° 1. Resultados sectoriales por mirada dispar y unidad de análisis
- Tabla N° 2. Resultados sobre GpR por mirada dispar y unidad de análisis
- Tabla N° 3. Resultados sobre PpR por mirada dispar y unidad de análisis
- Tabla N° 4. Resultados porcentuales de estándares por mirada dispar y consolidados

## **Lista de abreviaturas y siglas**

### **Generales**

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas
CC	Comando Conjunto
CDS	Consejo de Defensa Sudamericano
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
COMJIB	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
EMC	Estado Mayor Conjunto
ESN	Estrategia de Seguridad Nacional
GpR	Gestión pública para resultados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PACCI	Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana
PEI	Plan Estratégico Institucional
PbA	Planeamiento basado en amenazas
PbC	Planeamiento basado en capacidades
PDD	Plan de Diplomacia de Defensa
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PpR	Planificación para resultados
RSS	Reforma del Sector Seguridad
S3P	Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana

SEP	Sistema de Evaluación PRODEV
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
UN-LIREC	Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe
Argentina	
CODENA	Consejo de Defensa Nacional
CPDN	Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional
DPDN	Directiva de Política de Defensa Nacional
EMCO	Estado Mayor Conjunto
LBD	Libro Blanco de la Defensa
PLANCAMIL	Plan de Capacidades Militares
PIDEF	Plan de Inversiones de Defensa
SIGID	Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa
SIPRED	Sistema de Planeamiento de Recursos de la Defensa
Brasil	
LBDN	Libro Blanco de Defensa Nacional
LOA	Ley Anual de Presupuesto
END	Estrategia Nacional de Defensa
PNDE	Política Nacional de Defensa
PAED	Plan de Articulación y de Equipamiento de Defensa
PPA	Plan Plurianual
SISPED	Sistema de Planeamiento Estratégico de Defensa
SPEM	Sistema de Planeamiento Estratégico Militar
Chile	
DDEF	Directiva para el Empleo de la Fuerza

DDOC	Directiva para el Desarrollo de Capacidades
DIPLADE	Directiva de Planificación de la Defensa
EMDN	Estado Mayor de la Defensa Nacional
ENSYD	Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa
EOMD	Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional
LDN	Libro de la Defensa Nacional
PEDEC	Plan Estratégico de Desarrollo de Capacidades
Colombia	
DNP	Departamento Nacional de Planeación
PCSD	Política de Consolidación de la Seguridad Democrática
PDS	Política de Defensa y Seguridad
PDSD	Política de Defensa y Seguridad Democrática
PEM	Plan Estratégico Militar
PISDP	Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad
Ecuador	
ACI	Agenda de Coordinación Intersectorial
COSEPE	Consejo de Seguridad Pública y del Estado
MCSIE	Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa
PAP	Programación Anual de la Planificación
POA	Plan Operativo Anual
PDN	Política de la Defensa Nacional
PS	Planes Sectoriales
PNSI	Política Nacional de Seguridad Integral
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SPEI	Subsistema de Planificación Estratégico Institucional
SPEM	Sistema de Planificación Militar

SPEO	Subsistema de Planificación Estratégico Operacional
España	
DDN	Directiva de Defensa Nacional
DPD	Directiva de Política de Defensa
DSN	Departamento de Seguridad Nacional
EMAD	Estado Mayor de la Defensa
ESS	Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos
OM	Orden Ministerial
RED	Revisión Estratégica de la Defensa
Perú	
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PGG	Política General de Gobierno
POI	Plan Operativo Institucional
PSDN	Política de Seguridad y Defensa Nacional
SEDENA	Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

## **1. Introducción**

### **1.1. Tema, objetivos y motivación**

El tema de investigación abordado por el estudio es la gestión pública de la política de seguridad del Estado en Sudamérica, focalizándose el análisis en el proceso relativo a su primigenia etapa de planeamiento. En esta línea, el interrogante que da sentido a la investigación gira en torno a conocer cómo se planifica en Sudamérica la política pública de seguridad cuyo objeto referente es el Estado, abarcando esta pregunta tanto los aspectos procedimentales y metodológicos que definen el modelo institucional adoptado, como las características distintivas que el proceso asume en la práctica en los países de la región.

El estudio en consecuencia se plantea como objetivo general explorar el proceso contemporáneo de planeamiento de la política pública de seguridad del Estado en Sudamérica bajo un enfoque que combine sus aspectos teóricos y aplicados, es decir, que abarque tanto sus aspectos técnico-conceptuales como empíricos, haciendo hincapié en el vínculo regional existente entre seguridad y desarrollo sostenible. A tales fines se concentra en las dos primeras décadas del siglo como horizonte temporal y recurre al análisis de políticas públicas y al modelo de gestión pública orientada a resultados como referencia primaria.

El estudio se plantea en base a ello cumplimentar cinco objetivos específicos, a saber:

- a) Combinar un abordaje teórico y práctico que aporte una innovadora visión integral sobre el estado del planeamiento de la política de seguridad en Sudamérica.
- b) Explorar el vínculo conceptual y metodológico en Sudamérica entre desarrollo sostenible y seguridad en materia de planeamiento estratégico.
- c) Consolidar una visión regional representativa sobre la formulación de la política de seguridad incorporando múltiples y disímiles casos de estudio.
- d) Diseñar un matriz de análisis de modelos aplicados de planeamiento de la política de seguridad en Sudamérica a partir de buenas prácticas de orientación a resultados.
- e) Caracterizar los modelos aplicados de planeamiento de la política de seguridad en Sudamérica con relación al caso español en el marco iberoamericano.

La realización del estudio tiene su principal motivación en la histórica escasez de producción científica relativa a la administración de la seguridad del Estado como política pública, no solo en Sudamérica sino en América Latina en general. Esta perenne desconexión entre la academia especializada y la toma de decisiones en los países de la región, cimentada al menos en parte en el tradicional secretismo propio del sector, priva a asesores y funcionarios de tener a disposición herramientas y tecnologías de gestión concebidas para mejorar el desempeño de las instituciones competentes y la consecuente efectividad de sus políticas públicas.

Esta motivación se refuerza por la disociación que se evidencia entre la metodología de planificación aplicada en el sector seguridad de buena parte de los países de la región y los postulados del modelo de gestión orientada a resultados, referencia global para mejorar el desempeño público en la generación de desarrollo sostenible. Esta aparente incompatibilidad técnica deviene en la gestación de dinámicas endógenas de planeamiento que no solo disocian los objetivos de la seguridad respecto del desarrollo sostenible, sino que además impiden el empleo sectorial de herramientas idóneas de gestión promovidas por dicho modelo.

La motivación también radica en la ausencia de posicionamiento metodológico sobre criterios y estándares para la gestión del sector seguridad por parte de los principales organismos regionales competentes, tanto en seguridad del Estado como en cooperación para el desarrollo, dado que los primeros no incorporan en su agenda la gestión del tema como política pública y los segundos consideran -generalmente- a la seguridad del Estado como ajena a su ámbito competencial, producto ello de una caracterización clásica de la seguridad y del desarrollo sostenible como dimensiones estancas y competitivas del quehacer del Estado.

## 1.2. Estado de la cuestión

Como se mencionó en el apartado anterior, la producción académica sobre seguridad del Estado en Sudamérica abordada como política pública es embrionaria, carencia que se profundiza con relación a su proceso de planificación. En realidad, el propio estudio de las políticas públicas en América Latina es aún «balbuceante» (Vieira Silva, 2016: 37). En este contexto, los análisis relevados sobre el tema -en su amplia mayoría- no se apoyan en el análisis de políticas públicas como marco teórico de referencia sino en otras disciplinas científicas como, principalmente, las relaciones internacionales (Vega, 2019: 321).

Asimismo, los excepcionales estudios de corte politológico relevados sobre el tema tienen distinto objeto de investigación o perspectiva analítica a la propuesta, focalizándose en casos nacionales, coyunturas políticas y problemas específicos, más no plantean ni un análisis combinado teórico-aplicado ni de alcance regional que comprenda países con arquitecturas normativo-institucionales disímiles bajo un abordaje metodológico común. Este diagnóstico general no escapa a la producción académica española, donde «la defensa no ha sido analizada desde este marco teórico salvo contadas excepciones» (Vega, 2015: 40).

Corresponde no obstante ponderar el meritorio aporte de Arteaga Martín y Fojón Lagoa (2007) al análisis del tema de investigación, cuya teorización sobre el planeamiento de la política de defensa y seguridad y aplicación al caso español constituye desde entonces una ineludible referencia tanto académica como política a nivel regional. Esta publicación implicó una sustantiva contribución para la generación de un marco lógico sobre la problemática hasta entonces no disponible, aunque no configure una teoría general explicativa del fenómeno (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007: 407) ni haber sido actualizada posteriormente.

La escasez de trabajos académicos sobre la seguridad del Estado como política pública se extiende a la aplicación sectorial de estándares de gestión orientada a resultados, a pesar de la trascendencia actual de dicho paradigma para la academia especializada y los organismos regionales competentes. Ello se debe -al menos en parte- a la referida falta de posicionamiento metodológico de tales organizaciones internacionales sobre el asunto, lo que deviene en la ausencia del sector en las mediciones que estos practican periódicamente sobre el grado de adecuación de cada administración pública a tales estándares.

Esta apreciación se fundamenta, principalmente, en la ausencia de referencias respectivas en las publicaciones sobre orientación a resultados y planificación estratégica de los principales organismos regionales especializados en administración pública, como son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL). En este sentido, ni las mediciones del BID en su Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) ni el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de la CEPAL incluyen estándares ni análisis sobre la seguridad del Estado como sector de políticas.

Tampoco es fecunda la producción académica regional identificada sobre el vínculo entre desarrollo sostenible y seguridad del Estado en términos de gestión pública, en sintonía ello con la disociación de ambas dinámicas y metodologías de gestión

anticipada en el apartado anterior como parte de las motivaciones que fundamentan el presente estudio. No obstante, es menester destacar el cambio de tendencia que implica la publicación compilatoria de García Sánchez (2019) sobre la relación de la seguridad con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, ponderándose los respectivos textos de Sanahuja y de Ferrero-Turrión.

La única excepción identificada a este vacío científico reside en la atención no solo académica sino además gubernamental originada en torno al método de planeamiento de la seguridad por o basado en capacidades, cuya recepción normativo-institucional proliferó en buena parte de las carteras de seguridad y defensa nacional de la región -no sin variantes metodológicas entre sí- en concordancia temporal con la creación de la -hoy extinta- Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) hacia finales de la primera década del siglo XXI. Ello a partir de los casos español y norteamericano como principal referencia técnica comparada.

A este respecto resultan de especial interés para el estudio las publicaciones sobre planeamiento por capacidades aplicado al caso español de Colom Piella (2011; 2018; 2021) y de Álvarez Fuentes y Figueroa Sepúlveda (2018; 2019) con relación a Sudamérica. También se consideran de interés los documentos oficiales publicados con fines práctico-metodológicos sobre el asunto por los Ministerios de Defensa Nacional de Chile -Manual de Procesos de la Planificación basada en Capacidades para la Defensa Nacional- (2018) y Colombia -Guía Metodológica de Planeamiento por Capacidades- (2018).

### 1.3. Justificación y aportes

La justificación del estudio se sustenta en la importancia de los aportes que sus hallazgos proyectan generar para el conocimiento científico y la administración pública, los cuales abarcan todos los criterios generalmente utilizados para evaluar la conveniencia o utilidad de una investigación en términos de Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista Lucio (2006: 51-52), léase, valor teórico, utilidad metodológica, implicancias prácticas y relevancia social. Tales contribuciones se condicen con los objetivos y motivaciones de la investigación planteados en el primer apartado del capítulo.

El valor teórico del estudio reside en su aporte a la construcción de teoría, por un lado, sobre la seguridad del Estado como política pública en Sudamérica -principalmente con relación a su fase inicial de formulación- y, por otro lado, sobre el vínculo conceptual entre la seguridad del Estado y el desarrollo sostenible en materia de planificación estratégica. Se pretende así sentar las bases para revertir la escasez de producción

científica sobre la administración pública de la seguridad del Estado en Sudamérica y, en consecuencia, contribuir adicionalmente a mitigar la referida desconexión regional entre academia especializada y gestión pública.

Complementariamente, el valor teórico del estudio radica también en el diagnóstico de alcance iberoamericano que pretende realizar sobre la organización de la seguridad del Estado como sector de políticas a partir de una definición unívoca y actualizada del término. Ello en virtud no solo de las diferentes acepciones formales e implicancias institucionales que el concepto seguridad del Estado recibe a ambos lados del Atlántico -e incluso dentro de Sudamérica-, sino además por las connotaciones que el empleo del término ha recibido en el contexto de la Doctrina de Seguridad Nacional durante la Guerra Fría.

Su utilidad metodológica consiste en producir evidencia sobre la aplicabilidad del modelo de orientación a resultados a la seguridad del Estado como sector de políticas, sobre todo con relación a los estándares correspondientes a la etapa de planificación. Esto a partir del diseño de una matriz ad-hoc de análisis comparado de casos y su aplicación empírica a unidades de análisis con diferentes esquemas normativo-institucionales de organización del sector. En esta línea, el estudio también apunta a evidenciar la compatibilidad teórica de estándares entre los métodos de planificación orientada a resultados y basada en capacidades.

Las implicancias prácticas del estudio tienen una doble importancia potencial. Primero, porque sus hallazgos pretenden constituirse en elementos que contribuyan a mejorar el desempeño y calidad de la administración pública regional. Este punto guarda estrecha relación con la creciente relevancia social que cobra el desempeño de la democracia en América Latina, habiendo crecido sistemáticamente la insatisfacción de la ciudadanía con el funcionamiento de los gobiernos desde comienzos de la segunda década del siglo, con pico en un 2018 definido como *annus horribillis* (Corporación Latinobarómetro, 2021: 37-38, 105).

Segundo, porque el estudio procura a partir de sus conclusiones fortalecer el contenido programático de los regímenes de cooperación regional, con especial foco en el sistema iberoamericano. Ello en la inteligencia de que la investigación fundamentará la pertinencia actual de incorporar a la planificación de la seguridad del Estado como tema de agenda en la cooperación sur-sur, norte-sur y triangular, apuntando a que el intercambio de lecciones aprendidas y buenas prácticas redunde en mejores políticas públicas sectoriales en términos de su orientación a resultados y contribución al desarrollo sostenible.

#### 1.4. Estructura general de contenidos

La tesis presenta una estructura capitular que responde a la siguiente secuencia de contenidos. Comienza con una introducción (Capítulo 1) seguida de la metodología empleada (Capítulo 2) y del marco conceptual de referencia (Capítulo 3). El desarrollo consta a su vez de tres apartados, el análisis del objeto de estudio desde una perspectiva teórica (Capítulo 4), la caracterización del caso español en tanto principal referencia comparada (Capítulo 5) y el análisis en la práctica del objeto de estudio en Sudamérica, dividiéndose este por subregión (Cono Sur y Andes) y país (Capítulo 6). Finalmente, el Capítulo 7 condensa sus conclusiones.

La introducción (Capítulo 1) presenta el tema de investigación seleccionado, el problema y la consecuente pregunta de investigación que estructura y da sentido al estudio. En base a dicho interrogante, la introducción precisa los objetivos del estudio (general y específicos) y las motivaciones del autor para su realización. Asimismo, este capítulo inicial compendia los antecedentes relevados sobre dicho problema de investigación, caracterizando así el estado del arte académico respectivo. Finalmente, la introducción presenta este detalle sobre la estructura y orden de los principales contenidos del estudio.

El Capítulo 2 describe la estrategia metodológica en torno a la cual se confecciona el estudio. Ello incluye los fundamentos y particularidades del tipo de investigación seleccionado, su alcance y el diseño a medida -teórico y aplicado- formulado a tales fines. También describe la tipología de muestreo cualitativo empleada para la dimensión aplicada del estudio y los dos criterios escogidos para la selección de las respectivas unidades de análisis (criterios primario y secundario). A partir de tales definiciones, el Capítulo 2 culmina con la caracterización de la estrategia de recolección y análisis de datos utilizada.

El Capítulo 3 presenta el marco conceptual en el que se apoya el estudio. Este incluye los cinco principales ejes teóricos empleados como referencia analítica en toda la investigación. Primero, el análisis de políticas públicas y el modelo de gestión pública orientada a resultados, ambos como marco interpretativo y referencia prescriptiva sobre buenas prácticas. Segundo, la gobernanza y el desarrollo sostenible como nociones medulares en sí mismas para el estudio. Tercero, el concepto empleado de planificación y su vertiente estratégica. Cuarto, la definición de seguridad utilizada y, por ende, la delimitación de su política y sector.

El Capítulo 4 desarrolla la dimensión teórica prevista en el diseño de investigación. Esta consiste en dos líneas de análisis. Por un lado, la relativa a la planificación entendida como herramienta para el desarrollo sostenible, caracterizada en su aspecto prescriptivo en el contexto del modelo de orientación a resultados. Por otro lado, la concerniente a la planificación aplicada específicamente en el sector seguridad, expresada a través del método por capacidades. Finalmente, el capítulo presenta un análisis sobre la compatibilidad teórico-técnica de ambos métodos y el estado de su entendimiento en Sudamérica.

El Capítulo 5 caracteriza el modelo de español de planeamiento de la seguridad dada su condición de referencia empleada para la configuración en la práctica de las respectivas normas y estructuras institucionales en Sudamérica. Su análisis abarca no solo los aspectos centrales del modelo a nivel seguridad nacional y defensa, sino que además incorpora la postura del país con respecto a América Latina según los documentos sectoriales del período y el estado de situación de la seguridad en el marco del sistema iberoamericano, siendo ello clave para explorar las potencialidades de la cooperación regional en la materia.

El Capítulo 6 presenta la dimensión aplicada del estudio, es decir, el análisis en la práctica de los modelos de planeamiento de la seguridad existentes en Sudamérica. Dicho análisis se apoya en el muestreo cualitativo caracterizado en el Capítulo 2, en virtud del cual se seleccionaron una serie de países como unidades de análisis (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú). El capítulo incluye primero la presentación de la matriz de análisis en la práctica confeccionada a medida para estudio, luego el análisis de todos y cada uno de los casos de estudio y, finalmente, un abordaje con perspectiva regional de los principales hallazgos identificados.

## **2. Metodología**

### **2.1. Tipo y alcance de investigación**

La revisión de la literatura, cuyos resultados se esbozaron en el apartado sobre antecedentes, evidencia que el problema de investigación ha sido escasamente abordado con anterioridad. En virtud de ello, en sintonía con las liminares clasificaciones de Dankhe (1986) y Babbie (1989) sobre la investigación científica en ciencias sociales, se impone la formulación de una estrategia metodológica cimentada en un estudio de tipo no estructurado. Es decir, de un trabajo de orden cualitativo concebido para «descubrir y refinar preguntas de investigación que puedan generar hipótesis más que ponerlas a prueba» (Gómez, 2006: 33).

En esta línea, el enfoque cualitativo aplicado se entiende como un «conjunto de prácticas interpretativas» (Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista Lucio, 2006: 9) estructuradas en torno a un proceso de indagación flexible y de tipo inductivo que explora y describe casos particulares (Gómez, 2006: 34). Su finalidad radica en «construir teoría a partir de la observación de los fenómenos analizados», «buscando posibles relaciones entre conceptos, realizando observaciones o planteando preguntas» sobre los diversos fenómenos teóricos y prácticos bajo análisis (Prior, 2008: 3-4).

El alcance de la investigación se plantea centralmente como exploratorio, toda vez que sus resultados esperados no se entienden como un fin en sí mismo sino como un medio para apoyar el diseño de estudios posteriores (Prior, 2008: 4). Este abordaje es particularmente válido para la dimensión teórica del análisis propuesto (Capítulo 5), dada su utilidad cuando la revisión de la bibliografía revela que solo hay desarrollos «vagamente relacionados con el problema de estudio, no se encuentran investigaciones relacionadas» o se pretende indagar sobre temas ya investigados, pero desde otra perspectiva (Gómez, 2006: 36).

No obstante, la investigación también incorpora elementos descriptivos, sobre todo, para encarar el componente aplicado del análisis (Capítulo 6), configurando así un estudio de «perspectiva ecléctica» (Prior, 2008: 11). El abordaje descriptivo deviene de suma utilidad a tales fines, dada su capacidad para «especificar propiedades» del fenómeno analizado -léase, los seis casos regionales que se precisarán en los próximos apartados- «mediante la definición de variables que puedan ser susceptibles de medida» de cara a alcanzar «una imagen fiel» de cada uno (Prior, 2008: 5).

### **2.2. Diseño de investigación**

En el marco del enfoque cualitativo, el diseño de investigación adoptado es transversal (Gómez, 2006: 46) y se erige en torno a la «teoría fundamentada» en su vertiente «emergente». Asimismo, secundariamente, se apoya en la denominada «investigación-acción» (Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista Lucio, 2006: 687, 692, 706), dadas las potencialidades del estudio para aportar información que oriente la toma de decisiones de cara a la resolución de problemas cotidianos y la mejora de prácticas concretas de gestión (Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista Lucio, 2006: 706).

Este modelo de diseño de investigación se operacionaliza a través de un esquema innovador de análisis que combina un abordaje teórico y otro aplicado del objeto de estudio. Ello a los fines de generar un diagnóstico comprensivo sobre el planeamiento de la política de seguridad que abarque no solo la identificación de los principales aspectos conceptuales y metodológicos que subyacen a su formulación como proceso inherente a la gestión pública de nivel nacional sino además la caracterización de singularidades nacionales y patrones regionales propios de la práctica institucional sudamericana en este sector de políticas.

El análisis de corte teórico apunta a reconocer sus rasgos distintivos como fase fundacional del ciclo de gestión sectorial. Este análisis conlleva identificar las nociones teóricas y estándares metodológicos que enmarcan su formulación como a cualquier política pública, entendidas estas bajo una aceptada acepción contemporánea como herramientas contribuyentes al desarrollo sostenible. Ello requiere prestar especial atención al modelo de gestión pública orientada a resultados como paradigma dominante en la temática y a las cualidades puntuales que este promueve para la planificación de las políticas públicas.

El análisis teórico implica también conocer los aspectos organizacionales y metodológicos propios de esta política pública en particular, es decir, su alcance institucional, niveles de decisión, procesos prioritarios y, sobre todo, las características e implicancias del método de planificación de la seguridad basado en capacidades, dada la extensión de su empleo sectorial en la región durante el período analizado. De hecho, resulta de especial interés para la dimensión teórica del estudio el análisis de la compatibilidad conceptual entre ambos métodos de planificación como paso previo para emprender su abordaje aplicado.

Entre el abordaje teórico y el aplicado, el estudio incorpora -por su valor en sendas direcciones- una caracterización del modelo español de planeamiento sectorial. Ello a partir de su expresa identificación como referencia comparada en múltiples países de la

región al momento de diseñar sus respectivas arquitecturas de planificación en seguridad y defensa. Además, se incluye una reseña sobre la postura española en el marco del sistema iberoamericano, dada la consecuente potencialidad de este régimen multilateral como catalizador de iniciativas concretas de cooperación técnica en la materia.

Por su parte, el abordaje aplicado del estudio explora la práctica de la planificación de la seguridad del Estado en Sudamérica a través de una muestra representativa de países cuya selección será explicada en el próximo apartado. Esta dimensión del estudio procura caracterizar cada caso nacional a la luz de los estándares metodológicos y categorías conceptuales promovidas por el modelo gestión pública orientada a resultados, precisando también la inclusión o no del método basado en capacidades. Ello abarca la institucionalidad, los procesos y el contenido sustantivo de los documentos rectores del sector.

### 2.3. Muestreo y selección de unidades de análisis

Este conjunto de países constituye una muestra no probabilística (Gómez, 2006: 54) cuya obtención y análisis se apoya en un estudio de caso como instrumento de investigación, elección que se condice con el tipo no estructurado del estudio (Prior, 2008: 14; Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista Lucio, 2006: 566). En concreto, se trata de un estudio de caso múltiple (holístico) (Yin, 2002: 46-53) cuya función es tanto sentar las bases para generar futuras hipótesis de trabajo como aportar conocimiento para para la confirmación o invalidación de una teoría o generalidad (Ortega Expósito, 2012: 88-89).

La elección de tales países -caracterizados como unidades de análisis- se basa en un criterio técnico híbrido que procura conformar una muestra regional «representativa» o «típica» (Prior, 2008: 15) de la diversidad de modelos y estados del arte existente en Sudamérica sobre planificación de la seguridad a partir de dos dimensiones temáticas de especial interés contextual: a) el alcance institucional y tipo de organización del sector de políticas relativo a la seguridad del Estado (criterio primario) y b) la aplicación de estándares de orientación a resultados en la fase de planificación de las políticas públicas (criterio secundario).

El criterio primario de elección consiste en reflejar las dos «miradas dispares» sobre seguridad presentes en América Latina según Rial (2014) («ámbitos separados y específicos» y «conceptos interdependientes»), entendidas como posiciones normativo–institucionales distintas frente a la relación entre defensa nacional y

seguridad pública con epicentro en el rol que en este contexto asumen las Fuerzas Armadas. Ello en virtud del condicionamiento que esta dualidad de enfoques implica para la delimitación de la seguridad del Estado como sector de políticas y para el diseño del modelo de planificación utilizado (Vega, 2019: 338).

Por su parte, el criterio secundario radica en analizar casos con distinto nivel en la aplicación de estándares de orientación a resultados en la planificación de sus políticas públicas. A tales fines se recurre a la publicación para el BID de Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015), que aporta información detallada sobre todos los países de la región en base a una medición con dos cortes temporales (2007 y 2013), lo que permite analizar la evolución alcanzada por cada país en ese período. En esta línea, se escogen países con nivel «alto» y «medio» y, a su vez, con distinto grado de avance («sustancial», «regular» y/o «nulo»).

A partir de tales elementos la muestra, ilustrada en la Figura N° 1, se integra por las siguientes unidades de análisis: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Con relación al criterio primario se incluyen tres casos ceñidos a la visión de la relación entre defensa y seguridad como «ámbitos separados y específicos» (Argentina, Brasil y Chile) y otros tres a la de «conceptos interdependientes» (Colombia, Ecuador y Perú). Respecto del criterio secundario, todos los casos salvo Argentina corresponden al nivel «alto». No obstante, Ecuador y Perú presentan un avance «sustantivo», Argentina, Chile y Colombia uno «regular» y Brasil un «avance nulo».

Figura N° 1. Muestra por criterios de selección de las unidades de análisis

Criterio primario	Miradas dispares		Criterio secundario				
			Nivel de PpR		Grado de avance en PpR		
			Medio	Alto	Sustantivo	Regular	Nulo
		Ámbitos separados y específicos	Argentina	Brasil Chile	-	Argentina Chile	Brasil
		Conceptos interdependientes	-	Colombia Perú Ecuador	Ecuador Perú	Colombia	-

#### 2.4. Recolección y análisis de datos

En virtud del tipo y diseño de investigación escogidos se impone el empleo combinado de diversas técnicas cualitativas para la correspondiente recolección, organización y análisis de datos. En esta dirección, se opta por una «triangulación de métodos de recolección de datos» (Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista Lucio, 2006: 622) cuyo instrumento prioritario es la «recopilación documental y bibliográfica» (Cerde

Gutiérrez, 1993: 329), complementado por la consecución de tareas de campo estructuradas en torno a entrevistas a informantes clave del sector público y académico de todas las unidades de análisis.

La recopilación documental y bibliográfica se emplea dada su idoneidad para conocer los antecedentes, experiencias, situaciones particulares y funcionamiento del fenómeno central bajo estudio (Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista Lucio, 2006: 614). A partir de ella se identificaron y sistematizaron fuentes primarias (normas y documentos oficiales) y secundarias (libros y artículos), generándose una exhaustiva base de datos por unidad de análisis sobre normas orgánico-procedimentales y documentos oficiales, tanto programáticos (por ejemplo, planes sectoriales) como técnicos (por ejemplo, guías metodológicas).

La revisión bibliográfica-documental se complementó con entrevistas individuales «no dirigidas» (Cerdeira Gutiérrez, 1993: 261) que adoptaron el formato de «semiestructuradas» o «abiertas» según el caso (Gómez, 2006: 69-70). Las entrevistas tuvieron un doble objetivo: tanto precisar criterios de búsqueda sobre normas y documentos, como obtener información adicional sobre el funcionamiento específico de cada proceso de planificación sectorial. En esta línea, se realizaron más de cuarenta entrevistas a informantes clave de todas las unidades de análisis identificados a partir de un muestreo probabilístico no intencional.

La conducción de las entrevistas combinó las modalidades virtual y presencial, dada la irrupción de la pandemia por COVID-19 durante el proceso de recolección y análisis de datos. Si bien la mayoría de las entrevistas se realizaron por medios digitales, parte de ellas alcanzó a realizarse de forma presencial en el marco de una estancia de movilidad predoctoral realizada conjuntamente en el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile (UCh) y en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Las entrevistas a informantes clave españoles también adoptó un formato presencial.

El análisis de los datos -en sintonía con el enfoque cualitativo del estudio- se plantea bajo un formato ecléctico, no lineal y flexible, conducido de forma paralela a la propia etapa de recolección de datos (Hernández Sampieri, Fernández-Collado y Baptista Lucio, 2006: 623-624). Siguiendo la hoja de ruta planteada por tales autores (2006: 623-668), el proceso reflexivo (inmersión) y el análisis detallado de los datos se apoya en la preparación exhaustiva del material recolectado y procura a partir de ello tanto formular como dar contenido a las categorías de análisis que integran las dimensiones teórica y aplicada del estudio.

### 3. Marco conceptual

#### 3.1. Análisis de políticas públicas

El estudio se apoya en el análisis de políticas públicas como principal marco analítico de referencia dada su utilidad no solo como herramienta para abordar la comprensión de las políticas públicas sectoriales en tanto problema de investigación sino además por las posibilidades que brinda la combinación de sus perspectivas descriptiva y prescriptiva. Ello en sintonía con las variantes de análisis «de» las políticas públicas y «para» las políticas públicas (Parsons, 2007: 89-92), expresadas respectivamente en términos de Martínez Nogueira (1995: 6-7) como su paradigma científico (investigación académica) y profesional.

A pesar de que algunos autores consideran al análisis de políticas públicas más un arte que una ciencia (Bardach, 1998: 13), el estudio adscribe a su extendida interpretación académica como disciplina de las ciencias sociales, estructurada en torno a un «conjunto diverso de metodologías y técnicas cuya utilización tiene por propósito introducir mayor racionalidad y transparencia en el funcionamiento del Estado y en sus procesos decisorios a través de una exploración más rigurosa de su sentido, de sus objetivos, del contexto de operación, de sus requerimientos y de sus impactos» (Martínez Nogueira, 2005: 2).

Entre la variedad de acepciones académicas existentes sobre el término políticas públicas el estudio adscribe a su «enfoque procesal» (Jaime et al, 2013: 86), es decir, a su entendimiento como un «ciclo de acción» que comprende «actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, cada una de las cuales supone la realización de acciones diferenciadas, pero a la vez articuladas» (Martínez Nogueira, 1995: 3). Cabe destacar que este esquema o modelo es el «más extendido y utilizado» por ser «una de las formas más eficientes de aproximarse al análisis de políticas» (Pérez Sánchez, 2005: 83-85).

Si bien los límites entre las fases y etapas que componen el ciclo de gestión de las políticas públicas «tienden a desdibujarse, superponerse y entremezclarse» (Parsons, 2007: 33), debiendo este interpretarse como un flujo continuo de decisiones y procedimientos al que se procura dar sentido (Müller, 1990: 33), el formato puro de etapas consecutivas permite a la investigación focalizarse en el proceso decisorio relativo a la fase fundacional del ciclo, la formulación, aplicando a tales fines un «modelo institucional» (Martínez Nogueira, 1995: 20) que prioriza el estudio de los actores, normas y metodologías en juego.

La etapa de formulación se corresponde con la «construcción de opciones de política» (Jaime et al, 2013: 98) para dar cuenta de un problema previamente definido e incorporado a la agenda política, léase, a la definición de cursos de acción o estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema (Bardach, 1998: 31). Ello implica la definición de objetivos y la búsqueda de alternativas, considerando los recursos disponibles (costo-beneficio) y sus posibles consecuencias (proyección de resultados). La etapa concluye con la selección de una o varias estrategias (adopción de decisiones) dando paso a su implementación.

### 3.2. Gestión pública para resultados

La gestión basada en resultados, por resultados, para resultados u orientada a resultados (GpR), según la denominación que adopte en cada institución, es el modelo de administración pública promovido a nivel global por la academia especializada y los principales organismos internacionales competentes. Sus orígenes se enmarcan en la Nueva Gestión Pública y su finalidad radica en optimizar el desempeño del Estado en términos de eficacia, eficiencia y transparencia. En América Latina su empleo es impulsado desde principios del siglo XXI y presentado en múltiples casos como pilar de la modernización del Estado.

El modelo entiende a la administración pública de forma «comprehensiva e integrada», abarcando su implementación a todos los eslabones y elementos del ciclo de gestión (García López y García Moreno, 2010: 9), niveles de gobierno y sectores de políticas. En vistas de ello, la efectiva concreción de sus postulados implica un verdadero cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas (BID y CLAD, 2007: 159), acostumbradas a un modelo «tradicional» de gestión cuyo énfasis radica en el cumplimiento de procesos y procedimientos (gestión por normas) más que en la generación de resultados (Makón, 2007: 6).

Así planteada, la orientación a resultados presenta una doble valía instrumental para el estudio. Por un lado, constituye una referencia analítica complementaria al análisis de políticas públicas para abordar el problema de investigación dada su condición de «marco conceptual» de la gestión organizativa pública (BID y CLAD, 2007: 159). Por otro lado, por su arraigado empleo también como «estrategia gerencial» (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015: 4) deviene de suma importancia para identificar los estándares técnico-metodológicos a partir de los cuales se interpreta y mide la capacidad del Estado para generar valor público.

La noción de resultado es medular para el modelo. Ella refiere a la idea de valor público y en América Latina se entiende directamente emparentada con la generación de desarrollo sostenible. De hecho, múltiples organismos internacionales especializados como la OCDE, el PNUD y el BID explicitan este vínculo en la propia denominación que asignan a sus respectivas versiones del modelo, léase, gestión para resultados «en el desarrollo» o «de desarrollo». Esta asociación conceptual entre resultados y desarrollo sostenible es una cualidad distintiva que el modelo asume en la región, imprimiendo características propias a sus estándares.

La GpR plantea el diseño y aplicación de tales estándares en dos principales direcciones. Primero, en la articulación de las etapas del ciclo de gestión de las políticas públicas: planificación, presupuesto, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, seguimiento y evaluación (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015: XXVII), como garantía para asegurar el alineamiento entre recursos disponibles, producción pública y resultados esperados. Segundo, al interior de cada etapa, para dotarlas de las innovaciones necesarias para maximizar el desempeño institucional en la generación de valor público.

A tales fines la GpR se apoya en el modelo de «cadena de valor público» como herramienta analítica complementaria. Adoptando la conceptualización de Sotelo Maciel (2012), su utilidad descriptiva radica en ordenar el proceso teórico de creación de valor público a partir de la diferenciación de sus eslabones constitutivos, es decir, los insumos (recursos), los productos (bienes y servicios), los resultados y los impactos (valor público en sentido estricto). Esta secuencia coadyuva a distinguir la relación insumo-producto, epicentro de la etapa de presupuestación, de la relación producto-resultado, núcleo de la fase de planificación.

### 3.3. Gobernanza del desarrollo sostenible

Desarrollo sostenible y gobernanza son nociones medulares para el estudio habida cuenta de su importancia en la gestión pública regional. A este respecto, mientras que el desarrollo sostenible constituye la referencia primaria en torno a la cual se definen los objetivos de las políticas públicas, la gobernanza refiere a un «nuevo estilo de gobierno» «caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales» (Natera Peral, 2005: 55). En definitiva, se entiende por gobernanza del desarrollo sostenible a una forma colaborativa entre estado y sociedad para satisfacer las demandas ciudadanas.

La gobernanza refiere a un enfoque post gubernamental sobre la dirección de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2007: 6) donde las capacidades del sector público son determinantes pero excluyentes, requiriéndose la interacción y cooperación entre diversos actores tanto públicos como privados. Ello en contraposición con el enfoque tradicional de la gobernabilidad, definida como la «posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad» (Aguilar Villanueva, 2007: 4), que constituye un abordaje gubernamental centrado exclusivamente en las capacidades estatales como generadoras de desarrollo sostenible.

La noción de gobernanza presenta asimismo dos acepciones de interés, una descriptiva y otra normativa o prescriptiva (Natera Peral, 2005: 56), que se condicen con sus dos dimensiones esenciales: institucional y técnica (Aguilar Villanueva, 2014: 18). La primera acepción refiere a la caracterización no valorativa del proceso de gobierno de una sociedad, mientras que la segunda proclama la existencia de una forma correcta de gobernar (buena gobernanza), es decir, pone el acento en averiguar y definir los estándares institucionales y técnicos que son básicos para fomentar y garantizar la eficacia del proceso (Aguilar Villanueva, 2014: 19).

La visión contemporánea del desarrollo es tributaria de la noción de gobernanza. Así lo plantea la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible promovida por Naciones Unidas, la que expresamente prevé que la consecución de sus objetivos y metas recae en el esfuerzo compartido entre el sector público, la sociedad civil y las empresas. Cabe explicitar que la Agenda 2030 adscribe a un enfoque multidimensional del desarrollo sostenible que abarca conjuntamente sus esferas económica, social y ambiental, las cuales operacionaliza a través de una hoja de ruta constituida por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas contribuyentes.

El estudio se apoya en esta noción de desarrollo sostenible impulsada por la Agenda 2030, sirviendo como herramienta para indagar en su componente aplicado (Capítulo 5.3) sobre la adecuación de las unidades de análisis seleccionadas para con el modelo de orientación a resultados. La adopción de la Agenda 2030 como referencia conceptual y baremo operativo deviene insoslayable dada la adhesión a sus postulados y objetivos por parte de todos los países de la región -sin excepción- desde su propia aprobación en 2015, tal como sucediera previamente con su antecesora, la Declaración del Milenio (ODM) suscripta en el 2000.

#### 3.4. Planificación y planificación estratégica

El planeamiento o planificación estratégica es el pilar fundacional de ciclo de vida de las políticas públicas, consistiendo en «un ejercicio de formulación de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos» (Armijo, 2011, 15). En esta línea, la planificación constituye una herramienta de gestión al servicio de la administración pública que funciona como «metodología anticipatoria» (Martínez Nogueira, 1995, 22) para «fortalecer el alineamiento de la acción con los objetivos de las políticas» (Martínez Nogueira, 2013, 10).

Si abordamos la planificación desde una perspectiva general, es decir, como «un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas para el análisis sistemático y la revisión de la orientación de la acción, del contexto y de los modos de acción» (Martínez Nogueira, 2013, 10), sus estadios (estratégica, operativa y presupuestaria) comprenden a todo el ciclo de gestión. Sin embargo, su fase «estratégica de alta dirección» abarca «fundamentalmente las etapas de configuración de la agenda, formulación de alternativas y toma de decisiones, y en menor medida, la etapa de implementación» (Sotelo Maciel, 2008: 3).

En este marco, se entiende por sistema nacional de planificación al «conjunto de procesos, ámbitos e instrumentos que tienen el propósito de lograr una adecuada definición de las políticas públicas, introducir mayor racionalidad en la acción gubernamental y asegurar una conveniente asignación de los recursos» (Sotelo Maciel, 2013: 57). Siguiendo a dicho autor, el sistema se organiza en torno a niveles (global, sectorial, institucional y territorial) y a instrumentos con diversos horizontes temporales (largo, mediano y corto plazo), estando habitualmente dirigido por un órgano rector con rango de ministerio u oficina nacional.

Como señala Armijo (2011: 96), si bien el ámbito de aplicación de la planificación estratégica en la región ha sido con mayor frecuencia el nivel ministerial en tanto instrumento para definir estrategias de cara a alcanzar los fines departamentales previstos y como paso previo al control de gestión, su empleo se ha extendido a estratos superiores de conducción política (Presidencia, Jefatura de Gabinete de Ministros) a partir de su revalorización para «apoyar los procesos de definición de los Planes Nacionales de Desarrollo o la definición de prioridades y ejes estratégicos de desarrollo de mediano y largo plazo».

Ello configura un empleo regional de la planificación estratégica de tipo multinivel y pluritemporal de especial relevancia para el estudio. Primero, por el abordaje que corresponde asignar a la seguridad como «sector» de políticas en el marco de

estrategias nacionales de desarrollo y, a su vez, como referencia para la formulación de planes institucionales contribuyentes en las carteras y agencias intervinientes. Segundo, por la importancia metodológica que el análisis imprime a la articulación entre la planificación estratégica sectorial de largo y mediano plazo con la operativa y presupuestaria (corto plazo).

### 3.5. Sector y política de seguridad

La investigación circunscribe su análisis a la política de seguridad cuyo objeto referente es el Estado-Nación, la cual es generalmente asociada a las nociones de «seguridad del Estado» y «seguridad nacional» (Orozco, 2006: 164). Ello impele precisar el alcance del término, tanto por el carácter siempre confuso de la terminología de la seguridad y la defensa (Feliú Ortega, 2012) como por la tendencia latinoamericana a definirlo por analogía al sentido atribuido durante la Guerra Fría en el contexto de la Doctrina de Seguridad Nacional, es decir, como una noción vinculada a la militarización de la seguridad pública y al control militar del Estado.

Desde una mirada tradicional, la política de seguridad nacional o del estado se condice con la política de defensa nacional. Este fue el paradigma dominante durante buena parte del siglo XX en tiempos de Guerra Fría, a partir del cual se entendía a la defensa nacional y a la seguridad nacional como «conceptos intercambiables», concebidos para referir a la preservación de la soberanía e integridad territorial ante amenazas externas vía instrumentos militares (Laborie Iglesias, 2013: 7). Esta perspectiva es definida por Arteaga Martín (2011: 3) como el «sentido clásico» atribuido a la seguridad y defensa nacional.

A partir del cambio de contexto estratégico post Guerra Fría, esta acepción de la seguridad experimentó un proceso de evolución conceptual (Laborie Iglesias, 2011) que consistió en su «profundización» y «ampliación» (Tarry, 1999), incorporando objetos referentes, riesgos, amenazas y dimensiones ignoradas por el paradigma tradicional. En esta línea, la significación de la seguridad se reformuló en dos sentidos. Por un lado, desapareció la división entre seguridad interior y exterior y, por otro, se superó la noción clásica de defensa militar al incorporar otros aspectos como la economía y el medioambiente (Laborie Iglesias, 2013: 8).

En este contexto, la noción contemporánea de seguridad nacional adquiere un sentido amplio que trasciende a la defensa nacional. Mientras que la última se limita al conjuro reactivo de peligros y amenazas principalmente militares a intereses nacionales, la primera incluye además a la prevención de riesgos, abarcando otros aspectos como la

seguridad interior, las catástrofes naturales y la inmigración ilegal masiva (Ballesteros Martín, 2016, 56–57). Desde este prisma, la defensa nacional se reduce entonces a ser «un medio, no el único, que contribuye al logro de la seguridad nacional» (Ballesteros Martín, 2016, 53).

La adopción formal por un país de una u otra postura implica un ámbito institucional disímil de aplicación para la política de seguridad. Bajo la mirada tradicional, la seguridad como sector de políticas se circunscribe al ámbito institucional de la defensa nacional, es decir, centralmente a las fuerzas armadas y su estructura de conducción política y conjunta. En cambio, para la perspectiva contemporánea, el sector seguridad abarca también el accionar coordinado de otras carteras contribuyentes (por ejemplo, diplomacia y justicia), implicando ello un abordaje multidimensional, multiagencial y multinivel (Arteaga Martín, 2011: 5).

Esta interpretación amplia de la seguridad es la predominante en Estados Unidos de América y Europa (Alcolea Navarro, 2012: 5), representando el sustento conceptual a partir del cual allí se formulan las actuales Estrategias de Seguridad Nacional (ESN). En América Latina coexisten ambas visiones bajo distintos modelos, aunque la adopción de este último enfoque ha crecido en las últimas dos décadas. La adscripción a una u otra perspectiva guarda relación en la región con la subyacente presencia de posiciones normativo–institucionales distintas frente a la relación entre defensa nacional y seguridad pública (Vega, 2019: 338).

En esta dirección, el por entonces activo Centro de Estudios Estratégicos de Defensa [CEED), dependiente del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR, plantea que «los alcances relativos a la delimitación del sector de defensa nacional y seguridad interna no son iguales en todos los países de la región» (2015: 19). Ello en virtud de que «coexisten diversas visiones y definiciones políticas y conceptuales acerca de la seguridad y la defensa correspondientes a los procesos particulares de los distintos países y a las percepciones de riesgos y amenazas desde sus respectivas situaciones nacionales» (2011: 3).

Tales posturas disímiles refieren a las «miradas dispares» planteadas por Rial (2014) sobre el vínculo entre defensa y seguridad en América Latina. Dicho autor, considerando fundamentalmente el rol que el instrumento militar asume en uno u otro caso en la agenda de seguridad pública, conceptualiza dos enfoques en este respecto, el de «ámbitos separados y específicos» y el de «conceptos interdependientes». En el primero clasifica los casos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay, y en el segundo,

los de Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, México y diversos otros países de Centroamérica y el Caribe.

#### **4. Planeamiento de la seguridad en la teoría**

##### **4.1. Planificación para el desarrollo**

Conocer las características teóricas que la planificación adopta en la región durante el período bajo estudio requiere comenzar por un análisis sobre su relación con el desarrollo sostenible. Ello en virtud de la «revalorización» que la planificación ha asumido durante el siglo XXI como «herramienta coadyuvante para transitar el camino hacia el desarrollo» (Mattar y Perrotti, 2014: 5), es decir, como un medio cuyo propósito es contribuir con la construcción del desarrollo, entendiéndose al medio (la planificación) y al fin (el desarrollo) como «un conjunto integral, en interacción y correspondía mutuas» (Mattar y Cuervo, 2017: 37).

Siguiendo a Mattar y Perrotti, esta relación instrumental entre planificación y desarrollo -planteada como dos caras de la misma moneda- data de mediados del siglo pasado y pasó por diferentes etapas: despegue y consolidación en los cincuenta y sesenta, madurez en los setenta, una década perdida en los ochenta y la limitación al corto plazo en los noventa (2014: 21-38). Sin embargo, este balance signado por «claroscuros y altibajos» (2014, 41) cambia en los albores del siglo XXI cuando la planificación recobra el rol protagónico perdido gracias a la combinación de factores internos, externos, coyunturales y estructurales (2014: 45).

Esta «recuperación» de la planificación como «elemento fundamental del quehacer de lo público» (Mattar y Cuervo, 2017: 13) tuvo su origen en los cambios de orientación política que experimentaron los gobiernos de la región a inicios del siglo XXI (Mattar y Cuervo, 2017, 21), implicando esto una suerte de «regreso al futuro» (Cuervo y Máttar, 2014: 19) de la planificación respecto de ejercicios previos, porque si bien este enfoque contemporáneo retoma las aspiraciones fundacionales de sus inicios también «permite incorporar nuevos aprendizajes y desafíos más recientes» (Cuervo y Máttar, 2014: 20).

Bajo esta perspectiva la planificación es entendida como un «acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia de futuro) y la gobernanza multiregional, intersectorial y pluritemporal del desarrollo» (Cuervo y Máttar, 2014: 20), cuyas características modernas distan de los tradicionales abordajes normativos o indicativos y giran en torno a la incorporación de «concepciones estratégicas y fórmulas ampliamente participativas en cada uno de los aspectos del proceso de planificación, tanto en la construcción de visiones de futuro como en los planes para alcanzarlas» (Mattar y Perrotti, 2014b: 55).

La planificación para el desarrollo del siglo XXI es «tributaria del legado y de la permanente contribución de la gestión pública para el desarrollo», entendiéndose a ambas como «piezas de un todo complejo» (Máttar y Cuervo, 2017: 21-22). Tal es así que esta versión actual de la planificación adopta herramientas promovidas por la Nueva Gestión Pública, sobre todo aquellas concebidas para orientar la gestión a resultados y promover la creación de valor público (Máttar y Cuervo, 2017: 22). De hecho, este es el perfil de las reformas promovidas en las últimas décadas por los organismos regionales especializados.

Desde una mirada crítica, para Sotelo Maciel (2013: 51) la influencia de la Nueva Gestión Pública en la región «trasladó el foco de la planificación a la gestión», primando su función de «introducir mayores cuotas de racionalidad, coherencia y coordinación a la acción pública, a los efectos de lograr procesos más eficientes», en detrimento de su funcionalidad también vinculada a la dirección o promoción del proceso de desarrollo del país, con el riesgo de que la planificación devenga así en una «práctica inocua» focalizada solo en aspectos formales y con un impacto menor en los aspectos estratégicos que hacen al desarrollo nacional.

La actual planificación para el desarrollo adscribe a una noción integral del desarrollo, ya no restringida al crecimiento económico sino ampliada a la protección del medio ambiente y la defensa de los derechos sociales. Esta visión multidimensional y sostenible es coincidente con la promovida por la Agenda 2030 (también por su predecesora, la Declaración del Milenio), a tal punto que la imbricación entre los ejercicios domésticos de planificación y los ODS constituyen, según Mattar y Cuervo (2017: 29-31), otra de las características distintivas de la planificación para el desarrollo en su versión actual.

Si bien la Agenda 2030 no reemplaza a las dinámicas internas de planificación, constituye una referencia global a partir de la cual definir prioridades nacionales. No obstante, la perspectiva internacional de la planificación se encuentra «ausente o poco considerada» (Mattar y Perrotti, 2014: 52), dado que los ejercicios nacionales carecen de una «visión de integración regional» (2014, 52) y la cooperación regional en la materia es exigua. Ello a pesar de lo «fructífero» que se entiende al respectivo intercambio de experiencias, en otros aspectos, para la «transferencia de tecnología, el financiamiento y la cooperación sur-sur» (2014: 53).

#### 4.1.1. Metodología de planificación orientada a resultados

En el contexto de la referida conjunción coetánea entre planificación y gestión pública, la planificación es entendida como la etapa inaugural del ciclo de gestión de las políticas

públicas, ostentando en consecuencia un lugar protagónico para el modelo de gestión pública orientada a resultados. Tal es así, que su función consiste justamente en «definir los resultados que los gobiernos pretenden alcanzar» (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015: XXIX) para, recién «en función de estos, decidir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlos» (García López y García Moreno, 2010: 8).

Los resultados se interpretan como «los cambios sociales observables y susceptibles de medición que el Estado realiza como respuesta a necesidades o demandas sociales legitimadas democráticamente» (García López y García Moreno, 2010: 6), correspondiéndole a la planificación traducir estos cambios en objetivos estratégicos, siendo los resultados su expresión cuantificada (Martirene, 2013: 56). Los resultados son de este modo el marco estratégico a partir del cual el Estado debe definir su nivel de producción pública, es decir, la cuantía de bienes y servicios a producir para dar cuenta de tales objetivos.

La pretendida secuencia de resultados comprende tanto los efectos de corto-mediano plazo de las políticas públicas como los mediano-largo plazo, los que siguiendo a Sotelo Maciel (2012: 6) se denominan, respectivamente, «resultados» e «impactos»: los resultados refieren a la «satisfacción de necesidades de ciudadanos particulares» una vez recibidos los bienes y servicios que produce el Estado y los impactos al «cambio que acontece en las variables sociales» a partir de los resultados. También se conoce a los primeros como «resultados intermedios» y a los segundos como «resultados finales» (Armijo, 2011: 57).

La planificación enmarcada en el modelo de orientación a resultados, léase, la planificación para resultados u orientada a resultados (PpR), trasciende su acepción tradicional de corte estratégico para incorporar estándares operativos y participativos. En otras palabras, la PpR presenta un enfoque tridimensional basado en los siguientes elementos: ejercicios institucionalizados de planificación estratégica, instrumentos que traduzcan la estrategia en una programación anual y mecanismos que incorporen la opinión del poder legislativo y de la sociedad civil en los planes estratégicos (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015: XXIX).

Siguiendo la conceptualización planteada por tales autores en el marco del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) del BID, la dimensión estratégica de la PpR refiere al paso inicial a partir del cual se produce la definición de objetivos de gobierno. Los estándares relativos a esta dimensión giran en torno a la existencia concatenada de planes nacionales de largo y mediano plazo, y a su consistencia programática en términos de

metas e indicadores. Entre otros aspectos, ello también incluye la existencia de planes sectoriales, la articulación de los objetivos de gobierno con los ODS y la publicación de los planes en internet.

La dimensión operativa de la PpR procura traducir tales las definiciones estratégicas de largo y mediano plazo en una programación anual, implicando ello un doble plano de articulación: entre planes, programas y presupuesto, y entre mediano y corto plazo. La primera articulación refiere a la existencia de programas, productos y unidades responsables de su generación en los planes estratégicos, también a la previsión de financiamiento para los programas. La segunda articulación se corresponde con la presencia de metas anuales de producción pública que especifiquen las de mediano plazo planteadas a nivel estratégico.

La operatividad de la planificación está «íntimamente vinculada a la gestión del presupuesto» (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015: 50). De hecho, la articulación entre planificación y presupuesto es un factor de éxito del modelo de orientación a resultados, entendiéndose que sin dicha trazabilidad la planificación se convierte «en una práctica estéril, en tanto no se encuentra ligada a los criterios de factibilidad basados en la asignación de recursos» (Sotelo Maciel, 2008: 6). Además de cuantitativa, la articulación es cualitativa, dada la concordancia conceptual pretendida entre el plan y los programas presupuestarios.

La dimensión participativa responde a la consolidación de las instituciones democráticas en la región y al mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, siendo su finalidad reforzar la validez interpartidaria y el consenso social necesario para garantizar el cumplimiento plurianual de los planes estratégicos. En sintonía, esta dimensión apunta -bajo un enfoque de gobernanza- a incorporar la participación de la sociedad civil y del poder legislativo en la planificación, incluyendo ello la previsión legal de tal intervención, la existencia formal de mecanismos respectivos de ejecución y su efectivo cumplimiento.

Estos estándares son aplicables no solo al nivel nacional de planificación sino también al sectorial. En esta línea, los autores de referencia replican para el plano sectorial los criterios planteados para el nivel nacional sobre capacidad estratégica, operatividad y carácter participativo, incorporando además baremos adicionales tales como la concordancia entre planes nacionales y sectoriales, la existencia de estrategias sectoriales de gestión para resultados y la presencia de sistemas sectoriales de información. Su medición consta en dicha publicación para los sectores de educación, salud, desarrollo social e infraestructura.

## 4.2. Planeamiento de la seguridad

La seguridad del Estado presenta «por su complejidad y trascendencia» un proceso específico de planeamiento con relación al resto de las políticas públicas con las que por definición comparte objetivos políticos y estrategias de implementación. Esta apreciación, extraída de Arteaga Martín y Fojón Lagoa en su ineludible trabajo sobre el planeamiento de la política de defensa y seguridad (2007: 19-20), enmarca el análisis del apartado y fundamenta la identificación de sus cualidades teóricas distintivas, para posteriormente enlazar su comprensión con el abordaje propio de la planificación para el desarrollo.

A tales fines el estudio recurre a la caracterización del planeamiento sectorial realizada por tales autores en términos de proceso y de sistema (2007: 118-136), adoptando sus fases y focalizándose en el denominado «ciclo largo», es decir, no en la gestión de crisis sino en el «proceso de decisiones que conduce sucesivamente al diseño y elaboración de las estrategias de seguridad y defensa» (2007: 144). El ciclo largo se define por la «constancia» y «continuidad» de sus procesos, porque cada uno de ellos se alimenta del antecedente y, si bien se definen en cada gobierno, su horizonte y efectos los trascienden (2007: 152).

En este marco, la planificación de la seguridad del Estado se entiende como un «proceso de procesos» que integra los diversos procedimientos y actores que dan cuenta de sus múltiples funciones (2007: 152), fluyendo «en cascada» desde los lineamientos político-estratégicos impartidos por la Jefatura de Estado y/o Gobierno hacia los ministerios competentes y de allí a los organismos responsables de su ejecución (2007: 40). De máxima, este macroproceso contempla e integra como principales subprocesos concatenados y secuenciales al planeamiento de la seguridad, de la defensa nacional y al militar (2007: 151).

Dicho planeamiento de la seguridad se condice como subproceso con la contemporánea acepción amplia de la seguridad descrita en el capítulo tercero y refiere, en última instancia, a la formulación de las denominadas Estrategias de Seguridad Nacional (ESN). En este sentido, las ESN se corresponden con la idea de «Gran Estrategia» (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007: 26) al «defender una aproximación integral a la seguridad y defensa nacional» (Alcolea Navarro, 2012, 5) que trasciende a esta última y las encumbra en una «posición jerárquica superior a la de otras políticas securitarias subordinadas» (DCAF, 2008: 1).

El objeto de atención de las ESN es el territorio, la población, los intereses nacionales y la contribución a la seguridad internacional (Enseñat y Berea, 2012: 12), sin pretender ser «expansivas ni globalizantes» sino circunscritas al «espacio de seguridad entre lo individual y lo internacional/global» (Arteaga Martín, 2011: 5). Adoptándose la conceptualización planteada por Ballesteros Martín (2016, 63-65), el límite superior de este documento programático es la política general del gobierno y el inferior las estrategias sectoriales y departamentales contribuyentes, sobre todo, la política exterior, la defensa nacional y la seguridad pública.

La formulación de las ESN y la supervisión de los procesos derivados se enmarca, por lo general, en un sistema de seguridad nacional coordinado al máximo nivel político (Jefatura de Estado y/o Gobierno) a través de «órganos y procedimientos de gestión especializados» cuyo desafío consiste en integrar culturas y departamentos hasta entonces «cultivados en la autonomía corporativa» (Arteaga Martín, 2011: 5). En algunos la presencia de órganos permanentes se combina o reemplaza con instancias colegiadas de supervisión de composición multidepartamental como son los Consejos de Seguridad Nacional (DCAF, 2008: 5).

Por su parte, el planeamiento de la defensa se organiza como sistema e incluye como subprocesos concatenados a la planificación sectorial y a la militar, correspondiendo la primera al subsistema político-militar de nivel ministerial y la segunda al administrativo-militar en el plano de las Fuerzas Armadas. Entre los productos de nivel sectorial encontramos a los libros blancos, la política o estrategia de defensa, las revisiones estratégicas de la defensa y las guías de planeamiento, mientras que entre los militares figuran, por ejemplo, la política militar, la estrategia militar y los objetivos de fuerza (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007: 157-159).

Finalmente, el planeamiento militar refiere sobre todo a cuestiones operacionales y su coordinación recae en la figura de los Estados Mayores Conjuntos (EMC) o Comandos Conjuntos (CC) según el caso. No obstante, este planeamiento de nivel militar también presenta un importante componente estratégico, correspondiendo a esta instancia la generación de principios, conceptos y visiones sobre la forma de empleo de la fuerza militar que retroalimentan el planeamiento estratégico (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007: 159). El producto por excelencia del proceso son los planes operativos y de combate.

Como señalan Arteaga Martín y Fojón Lagoa, no todas las dinámicas de planeamiento cuentan con sendos procesos puesto que cada Estado los «deconstruye y reconstruye» en función de sus necesidades (2007: 159). Si bien esto responde a la proyección o

dimensión internacional de cada país (2007: 153), también depende de la noción - tradicional o amplia- de seguridad formalmente adoptada. Ello en virtud de que, en sintonía con lo planteado en el tercer capítulo, la adscripción a su noción clásica circunscribe su alcance institucional a la defensa nacional, privando al macroproceso de un sistema de seguridad que lo enmarque.

En otras palabras, solo los países que adoptan una visión amplia de la seguridad disponen de las bases normativo-institucionales para que su proceso de planificación se componga de los tres subprocesos descritos, tal como ilustra la Figura Nº 2. En esta línea, aunque el sistema de defensa constituye según Arteaga Martín y Fojón Lagoa el «núcleo central» del macroproceso de planeamiento (2007: 158), en ausencia de un sistema superior de seguridad, el sistema de defensa asume un «rol protagonista» en todo el proceso, incrementando su influencia tanto sobre la política general del gobierno como sobre las políticas derivadas (2007: 157).

Figura Nº 2. Noción de seguridad y niveles del sector por mirada dispar

		Miradas dispares	
		Ámbitos separados y específicos	Conceptos interdependientes
Noción de seguridad		Tradicional - Restringida	Amplia - Multidimensional
Niveles del Sector Seguridad		Defensa Nacional	Seguridad Nacional - Seguridad Integral - Seguridad y Defensa
			Defensa Nacional
		Militar	Militar

#### 4.2.1. Metodología de planeamiento por capacidades

El método de planeamiento basado en capacidades o por capacidades (PbC) surge en Estados Unidos de América a fines del siglo XX como respuesta del sistema de defensa al cambio de contexto estratégico acaecido post Guerra fría, sistematizándose su aplicación a partir de los sucesos del 11-S. Desde entonces el empleo de la metodología se generalizó como estándar de oro en la OTAN y la Unión Europea (UE), configurándose sus respectivas variantes operativas en los «enfoques predominantes» en base a los cuales esta fue a su vez interpretada y aplicada en otras regiones como América Latina (Álvarez Fuentes y Figueroa Sepúlveda, 2019: 6).

La pertinencia teórica del método radica en la incertidumbre estratégica que caracteriza el escenario internacional desde la caída del Muro de Berlín, signada por el surgimiento de una amplia gama de riesgos y amenazas -estatales y no estatales- que multiplican los

posibles escenarios de actuación del instrumento militar. En esta dirección, el PbC es una «metodología que busca ir más allá que determinar los medios necesarios para un tipo de escenario de conflicto en particular, sino a un conjunto de atributos, de carácter conjunto, para ser capaces de abarcar un amplio espectro de amenazas y desafíos» (Puig, 2015: 3).

Durante la Guerra Fría, el planeamiento tradicional «consistía en determinar la capacidad y voluntad de agresión militar del otro, con lo que el inventario de riesgos prácticamente se agotaba en el catálogo de las capacidades militares de los potenciales agresores que entraban en la categoría de amenazas» (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007: 44). Ello configuraba una planificación por amenazas, «centrada en un objetivo identificable y estable en el tiempo, y que, por tanto, su enfrentamiento requiere el aumento, mantenimiento y/o renovación de capacidades predefinidas» (Álvarez Fuentes y Figueroa Sepúlveda, 2019: 4).

En cambio, el planeamiento bajo incertidumbre basado en capacidades consiste en desarrollar capacidades -definidas como «aptitudes militares genéricas»- que brinden «flexibilidad de reacción» (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007: 203-204) al sistema de defensa para dar cuenta de nuevos riesgos y diversos escenarios de actuación militar. En esta misma línea, para García Sierio (2006, 38) las capacidades se entienden como un «conjunto de factores» y no solo como sistemas de armas, cuyo objetivo es «conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico para cumplir las misiones asignadas».

Para mayor precisión descriptiva, siguiendo a García Sierio (2006: 40-41) con relación al caso español, las capacidades tienen dos niveles de desagregación. Primero, uno de carácter general denominado «áreas de capacidad» que cubre «todo el espectro de actividades que necesita una fuerza para ser empleada». Segundo, uno derivado de mayor detalle denominado directamente «capacidades militares». Estas capacidades militares se componen a su vez de una combinación de elementos que se conocen bajo el acrónimo MIRADO (material, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento, doctrina y organización).

Como señalan Álvarez Fuentes y Figueroa Sepúlveda (2019: 4-5), la operacionalización de la PbC requiere de ciertas condiciones que constituyen a su vez parte de sus características distintivas. Un primer conjunto de condiciones, de tipo organizacional, refieren a su carácter como proceso «de arriba hacia abajo» cuyo punto de partida son definiciones de orden político apoyadas en un análisis del entorno estratégico, como la visión de empleo y el esfuerzo exigible a las Fuerzas Armadas. Esta cualidad del PbC

posiciona a la cartera de defensa como su «elemento central» (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007: 206).

Entre las condiciones organizacionales también debe incluirse según Álvarez Fuentes y Figueroa Sepúlveda (2019, 5) a la «continua comunicación y coordinación entre los niveles de gobierno y ministerios involucrados y al «fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto (EMC) como agente principal y encargado de asegurar la coherencia y efectiva implementación de la PbC». Para García Sierio (2006: 40) el «protagonismo temprano» del EMC en el proceso es clave para mitigar uno de los principales inconvenientes que tienen los «viejos sistemas de planeamiento» como es, justamente, su «falta de visión conjunta».

Un segundo conjunto de condiciones refiere al «marco económico» en el que se tiene lugar el PbC, poniendo en un mismo nivel de importancia a los aspectos presupuestarios del proceso con relación a los estratégicos y a los organizacionales (Álvarez Fuentes y Figueroa Sepúlveda, 2019: 5). Según dichos autores ello implica una reforma del proceso presupuestario en tres aspectos: a) el presupuesto pasa a ser parte del proceso de toma de decisiones, b) el proceso presupuestario debe estar vinculado con el proceso de planificación de la defensa y c) el proceso presupuestario debe orientarse a la producción (2018: 21).

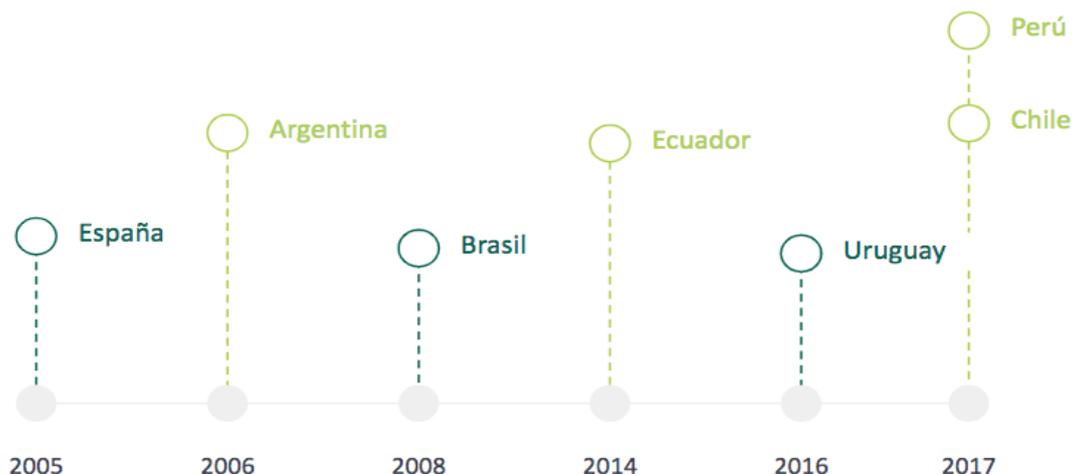
#### 4.2.1.1 Fuentes regionales

En América Latina el método de planeamiento basado en capacidades es una tendencia reciente cuya aplicación procura dar cuenta de los nuevos escenarios de seguridad surgidos en la región a finales del siglo XX (Álvarez Fuentes y Figueroa Sepúlveda, 2018: 43-44). Con grados distintos de avance, interpretaciones técnicas disímiles y en el contexto de institucionalidades diferentes según el enfoque normativo-institucional sobre el alcance del sector al que adhiere cada país, su incorporación fue prevista, por ejemplo, en Argentina (2006), Brasil (2008), Ecuador (2014), Colombia (2014), Uruguay (2016) Chile (2017) y Perú (2017)<sup>1</sup>, tal como grafica la Figura N° 3.

Figura N° 3. Cronología de incorporación del método de PbC en Sudamérica

---

<sup>1</sup> La información sobre Uruguay se extrae de Moreira (2020: 110). Álvarez Fuentes y Figueroa Sepúlveda (2018: 44) datan en 2010 su incorporación en Ecuador y en 2016 en Colombia.



Particularmente en Sudamérica, el planeamiento basado en capacidades fue formalmente interpretado por buena parte de los países -nucleados por entonces en el perimido Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la UNASUR- como la forma políticamente aceptada de planificar la defensa nacional en una región autodefinida como «zona de paz» por la propia Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)<sup>2</sup>. Ello a partir de la oposición teórica del PbC al método tradicional basado en amenazas (PbA) cuya práctica fue asociada a las extintas hipótesis vecinales de conflicto del siglo XX (Vega, 202X: XX).

Los modelos de planeamiento por capacidades de España y Estados Unidos de América fueron las principales referencias extrarregionales a partir de las cuales se incorporaron en Sudamérica los respectivos «enfoques predominantes» de la Unión Europea y la OTAN. En este sentido, por ejemplo, el modelo norteamericano fue particularmente relevante en el diseño de los procesos de planeamiento sectoriales en Chile y Colombia (Álvarez Fuentes y Figueroa Sepúlveda, 2018: 50, 67), al igual que el español tuvo un significativo impacto en la configuración del ciclo argentino de argentino planificación de la defensa (Vega, 2016).

De hecho, el modelo español de PbC también fue considerado por Chile y Colombia, según se desprende de publicaciones oficiales, como es el caso en Chile del Manual de Procesos de la Planificación basada en Capacidades para la Defensa Nacional (2018: 10, 48) y en Colombia de la Guía Metodológica de Planeamiento por Capacidades (2018: 15). Asimismo, el caso español fue contemplado en América Latina en el ámbito de la planificación de la seguridad nacional, como se refleja, por ejemplo, en los trabajos de

<sup>2</sup> II Declaración (2014).

Avendaño Rojas, Laborie iglesias y Berenguer Hernández (2013) y de Briones Riveros (2014).

A pesar de que España y América Latina presentan evidentes contextos estratégicos disímiles en materia de seguridad y defensa, estos «fundamentos conceptuales comunes y crecientes rasgos compartidos» en la organización y planificación del sector seguridad (Vega, 2019: 339) ameritan su posterior análisis específico en el marco del estudio. Sobre todo, considerando la consecuente potencialidad de la temática como plataforma para fortalecer el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas en el ámbito de los regímenes multilaterales de cooperación que los comprenden a todos (por definición, el iberoamericano).

La definición de los esquemas sudamericanos de planificación sectorial también se nutrió de la fertilización cruzada entre casos de la región. Por ejemplo, el referido manual chileno hace múltiples expresas menciones a los modelos de Argentina, Colombia y Brasil -fundamentalmente a los primeros dos- (2018: 45, 107, 130) sobre aspectos generales y específicos, como las áreas de misión, el diseño de la planificación secundaria a nivel conjunto y el concepto de portafolio de capacidades, extraído del caso colombiano. Por su parte, la citada guía metodológica colombiana refiere a generalidades del caso chileno (2018: 15).

#### 4.3. ¿Capacidades vs. resultados?

La evolución conceptual reciente de los métodos de planificación aplicables al desarrollo sostenible y a la seguridad del Estado ha transcurrido en América Latina generalmente por caminos paralelos. Si bien por separado la planificación orientada a resultados y la basada en capacidades constituyen temáticas que han despertado un profundo interés en la gestión pública y desde la academia especializada regional, la articulación teórica entre ambos abordajes metodológicos es incipiente, siendo escueta la producción científica respectiva y los casos nacionales documentados de aplicación práctica exitosa.

Podría afirmarse en consecuencia que el «regreso al futuro» de la planificación en América Latina durante el siglo XXI planteado por Cuervo y Mattar (2014) no ha incluido a la política de seguridad del Estado, sector que concomitantemente acuñó una metodología endógena de planificación emanada de fuentes extrarregionales. Ello a pesar de que las iniciativas de modernización de la administración pública que proliferaron en la región durante el período, extensivas formalmente a todos los sectores de políticas y tipos de instituciones, incluyeron al modelo de orientación a resultados como uno de sus pilares constitutivos.

La desarticulación entre ambos abordajes metodológicos se enmarca a su vez en una divergencia superior de índole conceptual respecto del vínculo entre desarrollo y seguridad para la gestión pública, toda vez que se visualizan como dimensiones estancas que incluso compiten por el acceso a los recursos públicos. Esta afirmación se sustenta, sobre todo, por el tratamiento regional que el sector seguridad recibe en el marco de la Agenda 2030, donde las carteras de defensa y las fuerzas armadas están prácticamente ausentes de los informes voluntarios que los países remiten a Naciones Unidas sobre su implementación<sup>3</sup>.

Esta desconexión es particularmente significativa respecto del ODS N° 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) donde la institucionalidad del sector seguridad tiene por definición una mayor injerencia. De hecho, su peso sería todavía mayor si la Agenda 2030 no tuviera «ausencias clamorosas» entre sus metas como la violencia ejercida por los Estados, el gasto militar y la proliferación armamentística (Sanahuja, 2019: 39). De todos modos, siguiendo a Sanahuja (2019: 42) la paz y la seguridad bajo un enfoque de «paz positiva» no se limita al ODS N° 16 sino que se relaciona «directamente» con alrededor de la mitad de las 169 metas.

La disociación del sector seguridad con la Agenda 2030 se amplía todavía más si se contemplan las múltiples misiones subsidiarias que ostentan las fuerzas armadas en la región, como por ejemplo el apoyo a la comunidad en situaciones de catástrofe. Estas misiones secundarias están en buena parte ligadas a cuestiones inherentes a la agenda de desarrollo y son, por ende, directamente contribuyentes al cumplimiento de la Agenda 2030. Por citar un ejemplo, el apoyo de las Fuerzas Armadas ante desastres naturales aporta, como mínimo, al logro de los ODS N° 6 (Agua limpia y saneamiento) y N° 13 (Acción por el clima) (Vega, 202X, XX).

La divergencia entre los estándares aplicables a uno y otro proceso de planificación se retroalimenta por la falta de posicionamiento metodológico de las organizaciones internacionales de la región sobre el asunto. Como se anticipó en la introducción del estudio, ello se debe a que los organismos competentes en temas de seguridad y defensa (básicamente, la OEA) no incluyen en su agenda de trabajo a la gestión de la seguridad como política pública, mientras que los organismos especializados en cooperación para el desarrollo (CEPAL y BID, entre otros) excluyen a la seguridad del Estado de su campo de actuación.

---

<sup>3</sup> Según Informes Nacionales Voluntarios de Argentina (2017), Brasil (2017), Chile (2019), Colombia (2018), Ecuador (2018) y Perú (2017).

Tal es así que, por ejemplo, las mediciones del BID sobre buenas prácticas en orientación a resultados, utilizadas como referencia para el análisis teórico y aplicado del estudio, excluyen al sector seguridad como ámbito de aplicación. La única iniciativa identificada como excepción al panorama descrito es la metodología estandarizada para la medición de gastos de defensa entre Argentina y Chile diseñada por la CEPAL en 2001, «principal antecedente» del Registro Suramericano de Gastos de Defensa creado una década después en el ámbito de la UNASUR (Vega y Comini, 2017: 3).

En contraposición, la aplicación de estándares de orientación a resultados en las instituciones de seguridad es propiciada en el plano global por Naciones Unidas y múltiples organizaciones de la sociedad civil en el contexto de los procesos de reforma del sector seguridad (RSS), entendiéndose que la RSS «Incluye la defensa» (Naciones Unidas, 2008: 6) y la «elaboración de políticas de seguridad nacional» (DCAF, 2015: 2). En esta línea, por ejemplo, DCAF (2015b) incluye a la gestión basada en resultados como una de las diez principales herramientas programáticas cuya utilización contribuye a la buena gobernanza del sector.

#### 4.4. Capacidades para resultados

Las diferencias esbozadas en la concepción y empleo de ambas metodologías en el plano de la gestión pública regional no se apoyan en una manifiesta incompatibilidad técnica de sus postulados. Ello en virtud de que el análisis de sus aspectos operativos, tomando sobre todo en consideración las dimensiones y variables del PpR según Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015) y las condiciones para la implementación del PbC planteadas por Álvarez Fuentes y Figueroa Sepúlveda (2019), más que poner de manifiesto incompatibilidades técnicas irremediables evidencia un margen estructural de convergencia.

Esta concordancia tiene de hecho un sustento de tipo conceptual relacionado con la complementariedad que presentan las nociones de capacidades y resultados en el marco de la cadena de valor público, dado que las capacidades, al definirse como «aptitudes militares genéricas» (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007: 204), se corresponden con la idea de producto del proceso de agregación de valor público, siendo sus «efectos militares» (García Sieiro, 2006: 38) los respectivos resultados de la cadena. En otras palabras, sería correcto afirmar entonces que el sector seguridad produce capacidades para generar resultados.

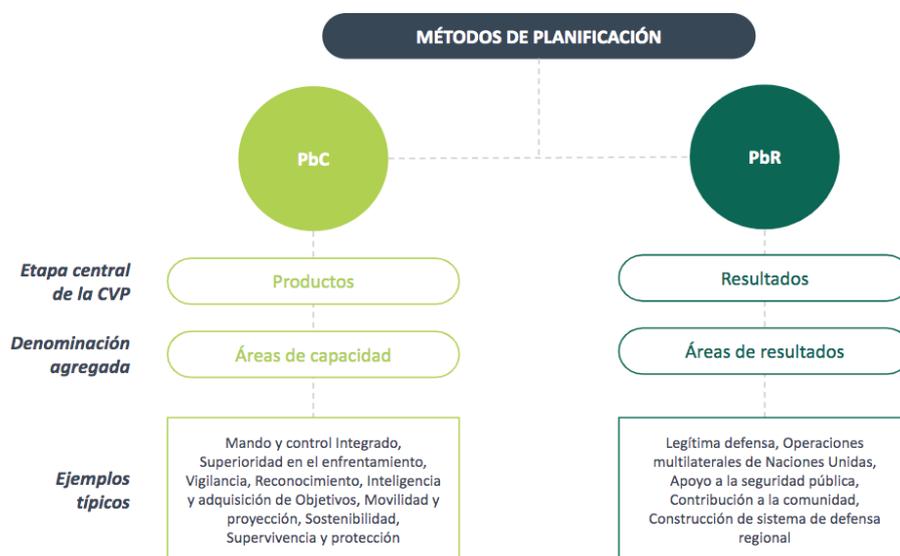
Estos resultados abarcan a todas las misiones del instrumento militar, presentando en consecuencia diferentes poblaciones objetivo (domésticas y externas). Siguiendo este

razonamiento, la preparación para el uso de la fuerza (misión principal) y, por ejemplo, la contribución del sector seguridad tanto a la seguridad internacional como al desarrollo sostenible -en tanto misiones subsidiarias- serían ámbitos genéricos donde se materializan sus resultados. Parafraseando los niveles de desagregación de las capacidades planteados en el apartado anterior, tales ámbitos podrían denominarse «áreas de resultado».

Para mayor precisión, es menester diferenciar los objetivos político-estratégicos que pretende conseguir un Estado a partir de generar determinado set de aptitudes militares genéricas, del «Objetivo de Capacidades Militares» que García Sierio describe como parte del proceso de desagregación de capacidades aplicado en España (2006: 40-41). En este sentido, mientras que los primeros efectivamente refieren a los resultados esperados de la producción pública sectorial, los segundos se corresponden con metas planteadas al interior del proceso productivo que giran en torno a los elementos de las capacidades, es decir, al MIRADO.

En definitiva, el PpR y el PbC lejos de adscribir a posiciones teóricas incompatibles sobre la planificación de la política de seguridad del Estado, simplemente se focalizan en eslabones distintos de la secuencia sectorial de agregación de valor público: el PpR pone el acento en los resultados y el PbC en los productos (Figura Nº 4). Ello no significa desconocer que los principios y recomendaciones de ambos métodos abarcan toda la cadena de valor público -como se describiera en los apartados anteriores- sino que el énfasis de su respectivo desarrollo conceptual y buenas prácticas está puesto en uno y otro eslabón del proceso.

Figura Nº 4. Articulación conceptual entre PbC y PpR según cadena de valor público



Esta convergencia conceptual se visualiza asimismo en la similitud de postulados entre la dimensión estratégica del PpR y las condiciones organizacionales del PbC. Ello en virtud de que ambos métodos plantean a la planificación de la seguridad del Estado como una secuencia *top-down* de definiciones que parte de orientaciones estratégicas de máxima jerarquía y largo plazo (planes nacionales) que deben especificarse para el mediano plazo en el ámbito sectorial (planes sectoriales) a través de un proceso multinivel cuya condición de trazabilidad radica en la estrecha coordinación interagencial entre las diversas instituciones involucradas.

La similitud de postulados también se aprecia entre la dimensión operativa del PpR y las condiciones presupuestarias del PbC, partiendo ello de su mutua concepción del presupuesto como parte integrante del proceso de planificación. En esta línea, ambos métodos destacan la centralidad de la articulación plan-presupuesto como condición ineludible para garantizar el financiamiento de las capacidades requeridas en pos de los efectos previstos (relación producto-resultado), ponderando en sintonía la utilidad de los programas presupuestarios como herramienta para vincular la producción financiada con los resultados pretendidos.

Quizás la principal diferencia entre sus postulados radica en el rol asignado al poder legislativo y a la sociedad civil en el proceso de planificación. A este respecto, mientras que la participación de sendos actores es entendida por el PpR como prioritaria -erigiéndose como una de sus tres dimensiones constitutivas-, el PbC se focaliza casi exclusivamente en los procesos al interior del poder ejecutivo y solo menciona a los expertos, la academia y la sociedad civil en el marco de la referida coordinación interagencial y como fuente de información para la toma de decisiones (Álvarez Fuentes y Figueroa Sepúlveda, 2019: 13).

## **5. Planeamiento de la seguridad en España**

### **5.1. De la defensa a la seguridad nacional**

España adhiere a una visión amplia de la seguridad formalizada a través de la Ley de Seguridad Nacional (2015), norma que define a la seguridad nacional y la organiza como sistema, presentando a la defensa nacional, la seguridad pública y la acción exterior como sus componentes fundamentales. La gestión del sistema pivotea fundamentalmente en torno a la figura del Consejo de Seguridad Nacional como instancia colegiada de coordinación y dirección, para cuya labor cuenta con un órgano permanente de trabajo de dependencia supraministerial, el Departamento de Seguridad Nacional (DSN).

Dicha estructura de decisión se apoya asimismo en un abordaje integral de la política de seguridad nacional que incluye la intervención de todas las carteras competentes (perspectiva interdepartamental), la cooperación de las Comunidades Autónomas (enfoque multinivel), el aporte del sector empresarial (colaboración privada) y la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la formulación y ejecución de la política. Ello en el contexto de una cultura de seguridad nacional que es responsabilidad del gobierno promover y a cuyos fines se aprobó recientemente el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional (2021).

La política de seguridad nacional objeto del sistema tiene por marco político-estratégico de referencia a la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), documento público de actualización quinquenal que según la ley contiene «el análisis del entorno estratégico, concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad de España, define las líneas de acción estratégicas en cada ámbito de actuación y promueve la optimización de los recursos existentes». Su aprobación corresponde al Consejo de Ministros a instancias de la Presidencia del Gobierno, debiendo ser comunicada a las Cortes Generales para su conocimiento y debate.

La dinámica sectorial descrita tiene por antecedente a la Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos (EES) (2011), documento de jerarquía superior al sector defensa donde por primera vez se recepta dicha versión amplia de la seguridad. Será obra de su sucesora, la Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido (2013), la adopción definitiva del término «seguridad nacional» para dar cuenta del sector de políticas y la proyección de un «nuevo sistema» que establezca su estructura organizacional y ordene la planificación, seguimiento y control de la Política de Seguridad Nacional.

La introducción de este «nuevo ámbito de la seguridad» (Arteaga Martín, 2013: 20) basado en un «concepto de seguridad integrador y supraministerial» (Arteaga Martín, 2012: 5) implicó, entre otros factores, una «reestructuración» del modelo de defensa imperante hasta entonces (Arteaga Martín, 2013). En materia de planificación, ello derivó en la necesidad de articular el proceso de planeamiento de la defensa -instaurado en 2005 a instancias de la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) (2003) y actualizado a su formato vigente una década después- con la cadencia de aprobación y contenido de las Estrategias de Seguridad Nacional.

De hecho, según Arteaga Martín (2012: 4-5) las directivas defensa se habían «resistido al cambio» al incluir «fenómenos de los que difícilmente podrían encargarse las Fuerzas Armadas», recurriendo al «concepto puente de seguridad y defensa» para «cubrir el vacío y asegurarse el predominio de la cultura de defensa sobre el resto». Si bien la aparición de la EES generó las condiciones para abandonar dicha «tentación expansionista» (Arteaga Martín, 2012: 5), cierto es que ni la Ley de Seguridad Nacional ni las normas de defensa relativas previeron mecanismos específicos de articulación entre ambos niveles de planificación.

Desde sus orígenes esta convivencia entre las ESN y el proceso de planeamiento de la defensa generó en la práctica diversos casos de solapamiento temporal (Vega, 2015: 46-49; Moliner González y Caracuel Raya, 2018; Colom Piella, 2018: 46) y saltos metodológicos entre los documentos de uno y otro nivel (Vega, 2019: 327). Ciertamente es que dicha disociación secuencial comienza a revertirse con las ESN 2017 (Un proyecto compartido de todos y para todos) y 2021 (Un proyecto compartido) -y sobre todo de esta última- dada la gradual correlación temporal de los documentos de planeamiento de la defensa con relación a ellas.

## 5.2. Planeamiento español de la defensa

La defensa tiene en España una arquitectura propia de planeamiento que antecede a la de seguridad nacional y es el resultado de leyes, directivas y revisiones surgidas post Constitución de 1978 (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007: 355). El origen de su formato contemporáneo se remonta a la Orden Ministerial (OM) Nº 37/05, cuya aprobación significó pasar «de un planeamiento por amenazas escasamente institucionalizado, realizado de forma específica por los tres ejércitos y sin criterios para evaluar su ejecución a un modelo por capacidades formalizado, conjunto y con métricas de cumplimiento» (Colom Piella, 2021: 5).

En concreto, la OM Nº 37/05 instauró una dinámica sectorial de definición prospectiva basada en la combinación de dos principales herramientas de planificación estratégica: el enfoque de ciclo plurianual y el método de planeamiento por capacidades (PbC). Su articulación redundó en la implementación de un innovador proceso secuencial, *top-down* y multinivel de decisiones institucionales de largo, mediano y corto plazo con miras a «traducir objetivos políticos generales en capacidades militares específicas» (Colom Piella, 2021: 3) que ofrece «infinitas ventajas respecto al estilo tradicional» (Colom Piella, 2011: 842).

El devenir del ciclo se estructura en torno a «dos procesos complementarios que discurren en paralelo» (Colom Piella, 2011: 836), la planificación militar y la de recursos. El planeamiento militar está a cargo del Estado Mayor de la Defensa (EMAD) y abarca como subprocesos al planeamiento de fuerza y al operativo. Por su parte, el planeamiento de recursos es una atribución de diversas reparticiones del Ministerio de Defensa y abarca los recursos financieros, materiales y humanos. Sendas dependencias constituyen las denominadas autoridades de planeamiento en torno a las cuales pivotea el núcleo decisorio del ciclo.

El comienzo del ciclo está marcado por definiciones políticas concatenadas, emanadas primero de la Presidencia del Gobierno (Directiva de Defensa Nacional) (DDN) y, posteriormente, del Ministerio de Defensa (Directiva de Política de Defensa) (DPD). Por otra parte, el producto resultante de la concurrencia entre el planeamiento militar y el de recursos es el Objetivo de Capacidades Militares (OCM), documento de naturaleza conjunta y aprobación ministerial que funciona como referencia decisiva respecto de las aptitudes militares necesarias a mediano plazo, el objetivo de fuerza a largo plazo y la programación de los recursos.

El único documento público de proceso es la DDN, lo que «representa un sustantivo condicionamiento al análisis de la trazabilidad entre objetivos y directrices (formulación) y decisiones de acción (implementación), siendo esta última fase la de mayor opacidad» (Vega, 2015: 54). Sin embargo, es dable mencionar como excepciones a las versiones ejecutivas publicadas de la DPD 2009, del Plan a Largo Plazo de Armamento y Material (PLP-AM) 2008 y del Plan Director de Armamento y Material (PDAM) 2008, y la DPD 2020, primera en ser socializada de forma completa a través del Boletín Oficial del Ministerio de Defensa.

Sobre la desagregación de las capacidades se remite a lo planteado en el apartado 4.2.1. en base a García Sierio (2006: 40-41). En otras palabras, estas se agregan primero a nivel general en áreas de capacidad que cubren «todo el espectro de actividades que necesita

una fuerza para ser empleada» y luego, con mayor detalle, en capacidades militares propiamente dichas que se integran a su vez por diversos elementos (MIRADO). Cabe agregar que tales áreas de capacidad se condicen en buena medida con el modelo de fuerza previsto oportunamente en la RED y con los ejes de transformación definidos por la OTAN (Colom Piella, 2011: 834-835).

La OM Nº 37/05 enmarcó los ciclos 2005-08, 2009-12 y 2013-16, hasta ser reemplazada por la vigente OM Nº 60/15, cuyas «novedades significativas» fueron siguiendo a Colom Piella (2018: 45-46) la ampliación del ciclo de 4 a 6 años, la prescindencia de la DPD como documento inicial del ciclo, el refuerzo de la figura del del EMAD como pieza central del proceso, la unificación de la secuencia de elaboración del OCM a través del trabajo concomitante de las autoridades de planeamiento, la eliminación de la propuesta de OCM como hito y la incorporación de un estudio detallado sobre las necesidades de personal en el largo plazo.

La implementación del modelo arroja luces y sombras conceptualizadas por Colom Piella en diferentes publicaciones. En sintonía con la valoración del autor (2018: 44), entre sus logros se destaca el avance en la concepción conjunta de las fuerzas, la obtención de sistemas de armas además de los grandes programas, la promoción de una visión completa de las capacidades (no circunscripta al material), la mejora de la gestión de recursos y la integración del planeamiento aliado en el proceso nacional. Entre sus grandes limitaciones, en cambio, figura su estabilidad presupuestaria y estructura financiera (2018: 51; 2021: 15).

### 5.3. Diplomacia de defensa en Iberoamérica

Los documentos político-estratégicos enumerados en los dos apartados anteriores, tanto los relativos a la seguridad nacional como específicamente a la defensa, ponen de manifiesto de forma expresa la permanente importancia asignada a Iberoamérica como región de interés por el sector seguridad español. Este posicionamiento corresponde ser enmarcado en la noción de diplomacia de la defensa, herramienta que España incorporó por primera vez en la RED (2003) y se afianzó «decisivamente» como política sectorial a partir de la publicación en 2011 del Plan de Diplomacia de Defensa (PDD) (Bueno y Gallego Cosme, 2021: 28).

El PDD define a Iberoamérica como una de sus «prioridades geográficas» e incluye entre sus objetivos regionales la «contribución a la reforma de estructuras de defensa», previendo como línea de acción prioritaria el «fomento a la reforma del sector de seguridad y defensa». Cabe destacar que el PDD define a la reforma del sector seguridad

(RSS) como uno de sus principales instrumentos, incluyendo en su alcance aspectos tales como el planeamiento de la defensa, la gestión presupuestaria del sector y, en el marco del fortalecimiento de capacidades, la organización, desarrollos doctrinales y procedimientos de las fuerzas armadas.

En sintonía con el PDD, la ESN 2011 afirma que Iberoamérica «conforma no solo un espacio sino un destino común con España», asignándole una «importancia estratégica fundamental» cimentada en los elementos identitarios del vínculo trasatlántico, es decir, en los lazos históricos, culturales y políticos y, sobre todo, en el idioma común como facilitador del intercambio. La ESN 2013 reafirma tales apreciaciones, añadiendo la mención sobre la región como uno de los grandes ejes de la proyección internacional española. Cabe precisar que desde la ESN 2013 la denominación de la región cambia de Iberoamérica a América Latina.

La ESN 2017 coloca a América Latina entre las «prioridades del planeamiento estratégico de España, incluido el ámbito de las políticas de cooperación» e incorpora por primera a nivel de las ESN la idea de diplomacia de defensa, previendo como línea de acción de la defensa su potenciación con «aquellos países con los que España comparte intereses y valores», «en particular» con América Latina. La ESN 2021, por su parte, prescinde de referencias sobre diplomacia de defensa, pero insiste en la «privilegiada relación» con la región, planteando una «cooperación reforzada» y «una relación más estrecha en el ámbito de la defensa».

En el plano de la defensa, todas las DDN del periodo también incluyen referencias concretas sobre Iberoamérica. En este sentido, la DDN 2008 plantea «intensificar las relaciones bilaterales y multilaterales» para con la región sobre defensa, entre otros puntos, «colaborando en la reforma y modernización del sector de la seguridad y defensa». En cambio, el contenido de la DDN 2012 es más escueto, limitándose a delinear un sucinto estado de situación del «continente iberoamericano» en la materia y a prever la «solidaridad y apoyo» español a los países de la región ante amenazas como el terrorismo y el narcotráfico.

Los documentos rectores del ciclo de planeamiento de la defensa en curso, es decir, la DDN y DPD 2020, vuelven a incorporar el concepto de diplomacia de defensa con relación a Iberoamérica. Mientras que en la DDN 2020 solo hay una mención general al respecto, la DPD 2020 es taxativa al plantear que la región tiene un «gran interés para España» y que el foco de la cooperación estará, entre otros aspectos, en el «apoyo institucional a los Ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas», impulsando en los

países de la región «la generación de confianza a través de la formación y las reformas en el ámbito de defensa».

Finalmente, es menester mencionar que buena parte de tales documentos refiere a la Cumbre Iberoamericana como foro multilateral de interés. Tal es así, que el PDD plantea el «fomento de una posible dimensión de seguridad y defensa de la Cumbre» y la ESN 2011 la define como un «foro único y privilegiado en el que debatir estas y otras cuestiones». Las ESN 2013 y 2021 también incluyen afirmaciones al respecto. Si bien la DDN 2020 no menciona expresamente a la Cumbre, sí plantea «fomentar la multilateralidad y el protagonismo de las «organizaciones de seguridad y defensa del continente y del espacio euroatlántico».

#### 5.4. Prescindencia del sistema iberoamericano

A pesar la relevancia asignada por el sector seguridad español a la cooperación multilateral con Iberoamérica en seguridad y defensa, evidenciada incluso en referencias específicas sobre la Cumbre Iberoamericana en el PDD y varias ESN, España ha preferido históricamente la «opción bilateral» por sobre la institucionalidad del sistema iberoamericano para canalizar sus intereses en la materia, constituyendo esta una «política aún en construcción» basada en la existencia de una «caja de herramientas» disponibles a tales fines más que en la planificación estratégica de sus objetivos y acciones (Bueno y Gallego Cosme, 2021: 28).

Esta postura se enmarca en una enraizada falta de voluntad política por desarrollar una «dimensión de seguridad iberoamericana» que incluye factores y condicionantes originados en ambas orillas del Atlántico. Para Raggio Cachinero (2007: 213) dicho estado de cosas responde al menos a tres principales razones: la presencia superpuesta de otros esquemas de cooperación regional más consolidados, la preferencia sudamericana por canalizar el tratamiento del tema en esquemas propios de integración, y la falta de percepción de algunos países sobre la utilidad del régimen para dar cuenta de soluciones concretas.

En este contexto, la seguridad ha sido «relegada a un segundo plano» en el sistema iberoamericano, careciendo sus principales brazos ejecutores -especialmente la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización de Estados Americanos (OEI)- de instancias institucionales y planes de acción diseñados en concreto sobre el asunto. Tal es así que, por ejemplo, la temática está ausente en los dos Planes de Acción Cuatrienales de la Cooperación Iberoamericana (PACCI) existentes a la fecha (2015-18,

2019-22) a instancias de la SEGIB y no integra las áreas de trabajo definidas por la OEI como principales o prioritarias.

De hecho, el abordaje multilateral del tema ha sido en general «parcial e intermitente», proveniente de «organismos con competencia específica en otros temas» (Vega y Comini, 2017: 412) y bajo una perspectiva focalizada en la seguridad pública más que en la seguridad nacional o la defensa. En esta línea se identifica a la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), la Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Representantes del Transporte e Infraestructura, y al Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia y Políticas Públicas en el ámbito local.

La temática también ha sido objeto de atención en las cumbres presidenciales, constituyendo el foco de atención de diversos comunicados especiales desde 2005 en adelante, sobre todo con relación al terrorismo y a la delincuencia organizada transnacional. Su principal expresión es el Comunicado Especial sobre Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública, realizado en el marco de la XXI Cumbre Iberoamericana (2011), el cual, pese a su naturaleza extraordinaria y carácter no vinculante, representa una referencia insoslayable sobre el posicionamiento y alcance del sistema iberoamericano en materia de seguridad.

Este vacío de contenidos sobre seguridad no es una característica exclusiva del régimen iberoamericano sino un rasgo compartido entre los organismos regionales de cooperación para el desarrollo, tal como se reseñó en los primeros apartados del estudio. Sin embargo, la particularidad de su ausencia en el ámbito iberoamericano radica tanto en el expreso posicionamiento favorable del sector seguridad español como, siguiendo a Vega y Comini (2017: 416), en las concretas «perspectivas de cooperación» emanadas de la convergencia reciente de procesos sectoriales de reforma bajo criterios y esquemas comunes.

En otras palabras, la reforma del sector seguridad acaecida en Iberoamérica en materia de planificación estratégica y el paralelismo de sus características con el enfoque español posicionan a la gestión de la política de seguridad como una oportunidad de cooperación multilateral en el ámbito iberoamericano a nivel norte-sur, sur-sur y triangular, plasmándose en «líneas concretas de cooperación sobre necesidades comunes de gestión pública» que tendrían «efectos palpables de corto plazo sin impactos presupuestarios ni reestructuraciones organizativas de magnitud» (Vega y Comini, 2017: 419-420).



## 6. Planeamiento de la seguridad en la práctica

### 6.1. Matriz de análisis sectorial

El análisis de la planificación sectorial en la práctica consta de tres etapas por caso de estudio. Primero, una caracterización contextual de cada uno en base al doble criterio escogido para su selección: el enfoque normativo-institucional sobre la relación entre seguridad y defensa al que adscriben, y la madurez del nivel nacional de gobierno en PpR. Segundo, una caracterización general de la dinámica de planificación sectorial tomando como referencia el modelo español. Tercero, un análisis de la planificación en el sector a la luz de los estándares de orientación a resultados definidos por el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) del BID.

El primer apartado del análisis precisa, en esta línea, el alcance temático e institucional de la seguridad como sector de políticas, focalizándose a tales fines en la denotación formal que adoptan los términos seguridad y defensa en normas y documentos oficiales. Cabe recordar que este análisis, siguiendo la metodología adoptada por el estudio, se apoya conceptualmente en las dos miradas regionales dispares sobre la relación entre defensa y seguridad existentes en América Latina y el Caribe según Rial (2014), es decir, las relativas a «ámbitos separados y específicos» y a «conceptos interdependientes».

El segundo apartado enmarca el posterior análisis de la planificación en el sector seguridad con una consideración general sobre la calificación (alta, media, baja) y grado de avance (sustancial, regular, nulo o negativo) del nivel nacional de gobierno en materia de planificación orientada a resultados durante el período analizado. Ello a partir de las mediciones realizadas al respecto por el BID en 2007 y 2013 en toda América Latina y el Caribe, cuyos hallazgos, conclusiones y valoraciones se reflejan en las publicaciones de García López y García Moreno (2010) y de Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015).

El tercer apartado, correspondiente a la segunda etapa del análisis, caracteriza la dinámica de planificación sectorial adoptada, incluyendo referencias sobre su organización y funcionamiento, niveles internos, procesos de decisión, instituciones intervinientes, documentos rectores y metodologías. Para ello se nutre de un compendio de buenas prácticas extraídas del modelo español, las cuales comprenden tanto a la seguridad nacional (enfoque sistémico y órganos específicos de dirección y/o coordinación) como a la defensa (formato de ciclo multinivel y método de PbC). En resumen, tales criterios de análisis son:

- a. Seguridad: 1. La seguridad nacional está organizada como sistema y 2. La seguridad nacional tiene un órgano rector propio.

- b. Defensa: 1. La planificación de la defensa adopta el formato de ciclo y 2. La defensa nacional adopta la planificación por capacidades

Los tres apartados subsiguientes corresponden a la tercera y principal etapa del análisis. Esta hace propios los componentes e indicadores del SEP para mensurar la orientación a resultados de la planificación a nivel nacional y sectorial<sup>4</sup>, customizando sus requisitos mínimos en una matriz diseñada a medida para el sector seguridad. Tal adaptación se fundamenta, sobre todo, en el carácter secreto o clasificado que históricamente ostenta buena parte de las decisiones regionales sobre seguridad y defensa, así como también en la multiplicidad de documentos estratégicos que rigen su planificación en un mismo horizonte temporal.

En este sentido, la matriz no refiere a un plan de mediano plazo específico sino a todos los documentos de tal naturaleza identificados en el período analizado, correspondientes a su vez a los distintos niveles de decisión que componen la institucionalidad del sector en cada caso de estudio. En consecuencia, en algunos casos la matriz contendrá solo referencias a documentos del ámbito de la defensa nacional, pero en otros incluirá planes de jerarquía superior sobre seguridad nacional. Se incorporan además los documentos de orden institucional identificados, fundamentalmente, los planes de los Ministerios de Defensa.

La adaptación de los estándares del SEP conlleva asimismo la simplificación de un puñado de requisitos mínimos respecto de su versión original. Puntualmente, este cambio abarca los requisitos relativos al alineamiento entre la planificación sectorial y la nacional, a la incorporación de la Agenda 2030 (o su antecesora) en la planificación sectorial y a la articulación de la planificación sectorial con el presupuesto. El criterio sobre la publicidad de los planes también se modificó para referir a todos los documentos sectoriales más que a la posibilidad de acceder en línea a uno en particular de forma completa.

La matriz se compone por consiguiente de los siguientes estándares o criterios mínimos:

- a. Capacidad estratégica: 1. Existe una planificación sectorial a mediano plazo, 2. La planificación sectorial precisa su alineamiento con los objetivos nacionales, 3. Los objetivos de la planificación sectorial establecen metas de mediano plazo, 4. Existen indicadores para verificar el cumplimiento de metas y objetivos

---

<sup>4</sup> El SEP no mide el desempeño de la planificación sectorial (visión sectorial de mediano plazo) como parte del pilar de «Planificación orientada a resultados» sino en el de «Gestión de Programas y Proyectos».

sectoriales, 5. La planificación sectorial refiere a los objetivos de la Agenda 2030 y 6. Todos los documentos de planificación sectorial están en internet.

- b. Operatividad: 1. La planificación sectorial establece programas para el logro de objetivos, 2. La planificación sectorial identifica productos (bienes y servicios), 3. La planificación sectorial identifica unidades responsables, 4. La planificación sectorial prevé mecanismos de articulación con el presupuesto y 5. Las metas de mediano plazo se descomponen en metas anuales.
- c. Carácter participativo: 1. Existen normas que prevén la participación del Poder Legislativo en la discusión de la planificación sectorial, 2. Las normas se cumplen y/o existen otros mecanismos de participación del Poder Legislativo, 3. Existen normas que prevén la participación de la sociedad civil en la discusión del plan sectorial y 4. Las normas se cumplen y/o existen otros mecanismos de participación de la sociedad civil.

El esquema de análisis incorpora además un criterio adicional de orden general, concerniente a la incorporación del modelo de orientación a resultados como referencia en la gestión sectorial. Su inclusión tiene por objeto identificar si la normativa o los documentos del sector receptan de forma expresa el modelo, más allá del grado de abstracción o precisión con el que esta mención se realice, y de si su aplicación es propia del sector o emana de lineamientos comunes para toda la administración pública nacional. Los hallazgos sobre este criterio se exponen en el marco en los apartados de la tercera etapa del análisis.

Es menester precisar que el análisis de observancia de los requisitos mínimos planteado es de carácter cualitativo e indicativo, es decir, no pretende describir el grado de adecuación de la planificación sectorial a los estándares de PpR en términos de una escala de valores como el SEP<sup>5</sup> sino, en sintonía con la naturaleza exploratoria del estudio, identificar si en el periodo analizado los contenidos relativos a cada criterio están o no contenidos en uno o varios documentos estratégicos al menos una vez. En esta línea, el grado de cumplimiento de cada requisito mínimo se presenta en términos binarios, afirmativo (si) o negativo (no).

Finalmente, el último apartado del capítulo contiene una caracterización regional sustentada en el análisis consolidado de los casos particulares, cuyo detalle se agrega como Anexo. Su objetivo es exponer conclusiones generales a partir de los resultados arrojados por la matriz sectorial que funcionen como orientación para el diseño y

---

<sup>5</sup> El SEP califica los requisitos mínimos con una escala que va de 0 a 5, siendo 5 el valor más alto.

alcance de futuros trabajos científicos complementarios de tipo descriptivo y/o explicativo. Ello a partir de la identificación de variables de referencia y del esbozo de potenciales relaciones entre las mismas que sienten las bases para la formulación de las hipótesis de investigación que estructuren tales futuros estudios.

## 6.2. Planeamiento de la seguridad en Argentina

### 6.2.1. Alcance del sector seguridad

En Argentina la seguridad y la defensa son «ámbitos separados y específicos» a partir del abordaje regulatorio instituido, sobre todo, por las Leyes Nº 23.554 de Defensa Nacional (1988) y Nº 24.059 de Seguridad Interior (1992) y sendos decretos reglamentarios, normas a partir de las cuales se «limita el ámbito conceptual de la defensa a la respuesta ante agresiones militares externas» (LBD, 2015: 51), definiéndose la participación del instrumento militar en operaciones de seguridad pública como una misión subsidiaria de las Fuerzas Armadas, aplicable solo en ciertas situaciones legalmente preestablecidas.

Esta recepción normativa se apoya en una concepción de la defensa y la seguridad como diferenciadas por «la naturaleza de las funciones a ejercer y la diversidad de ámbitos en que debe tener lugar tal ejercicio» (LBD, 2015: 61), configurando ello sectores separados de forma «tajante» y con mayor «rigidez» que en otros países de la región que comparten esta mirada (Rial, 2014: 36). En este marco, la arquitectura organizacional de la defensa se apoya en el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas, y la de la seguridad pública en el Ministerio de Seguridad, las instituciones policiales y fuerzas de seguridad.

En definitiva, la seguridad del Estado se circunscribe a la referida institucionalidad de la defensa, organizada como sistema por la referida Ley Nº 23.554. Ciertamente es que dicha norma instituye al Consejo de Defensa Nacional (CODENA) como instancia colegiada y pluriagencial de asesoramiento al presidente de la Nación en la temática, cuya integración comprende -entre otras dependencias- a las fuerzas de seguridad. No obstante, el ámbito de competencia del CODENA se circunscribe -por definición- a la noción de defensa nacional planteada y no abarca temas o problemas relativos a un abordaje amplio de la seguridad.

### 6.2.2. Nivel de la planificación nacional

Argentina presenta según el BID un nivel «medio» de planificación orientada a resultados que la posiciona por debajo del promedio regional. A su vez, su grado de avance en la materia entre las dos mediciones de referencia es calificado como

«regular» (Armijo y Sanginés, 2015: 57-58). Esta caracterización responde, siguiendo a García López y García Moreno (2007: 101), a la ausencia de una dinámica nacional de planificación de largo y mediano plazo, la escasez de planes sectoriales y la carencia de mecanismos formales que ordenen la intervención legislativa y ciudadana en la determinación de objetivos y metas de gobierno.

### 6.2.3. Dinámica de planificación sectorial

En Argentina el sector defensa presenta una dinámica sistematizada de planificación denominada Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN)<sup>6</sup>. El CPDN deconstruye la «lógica pre-sistémica» de organización imperante, donde «convivían superpuestos los esquemas específicos de planificación de las tres Fuerzas» (Vega, 2016: 4), instaurando un proceso cuadrienal de toma de decisiones de arriba hacia abajo sobre capacidades militares futuras para el corto, mediano y largo plazo, a través de una secuencia institucional de definiciones que comprende y enlaza a los niveles político y militar de gestión.

Esta lógica de planeamiento se enmarca en el Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P) previsto en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) y es privativa del sector defensa, dado que no se encuentra integrada a otra de nivel nacional sobre desarrollo sostenible o políticas públicas en general. De hecho, como se mencionó en el apartado anterior, no existe en el país un proceso formal y sistematizado de orden nacional que prescriba la formulación de visiones de largo plazo, planes de desarrollo de mediano plazo, por sectores estratégicos de políticas o instituciones de interés.

El inicio de cada CPDN está dado por una Directiva de Política de Defensa (DPDN) aprobada por el presidente de la Nación y culmina -previa intervención del Estado Mayor Conjunto (EMCO) vía documentos contribuyentes de nivel estratégico militar- con un Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL) de mediano plazo aprobado por el Ministerio de Defensa. Su diseño se concibe expresamente como articulado con el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID), cuyo producto último es el Plan de Inversiones de Defensa (PIDEF), y el proceso anual de formulación presupuestaria jurisdiccional.

El CPDN es tributario del método de planeamiento por capacidades, cuya aplicación fue instaurada por la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas

---

<sup>6</sup> Aprobado por el Decreto Nº 1.729/07.

Armadas<sup>7</sup> (2006) y refrendada por todas las DPDN del período (2009, 2014 y 2018)<sup>8</sup>. El método es definido como superador del «perimido modelo de planificación por hipótesis de conflicto» (LBD, 2015:16), destacándose la formulación de herramientas sobre gestión de recursos adaptadas a la metodología como, por ejemplo, el Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con versión de la defensa basados en capacidades (2009).

El modelo español de planeamiento de la defensa, instaurado dos años antes a través de la OM Nº 37/05, tuvo significativa influencia en su diseño (Vega, 2016: 4). Entre sus similitudes se destacan el formato de ciclo, la secuencia de procesos y documentos estratégicos y el rol trascendental del Ministerio de Defensa y del EMCO, mientras que entre sus diferencias se encuentra la falta de previsión en Argentina de funciones al interior del Ministerio y la centralidad asignada en la OM Nº 37/05 al planeamiento de recursos, cuya regulación en Argentina fue «mayormente una creación ministerial complementaria» (Vega, 2016: 7-8).

#### 6.2.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial

Las DPDN por su naturaleza normativa son documentos públicos cuya versión completa es accesible a través del boletín oficial del país, mientras que los restantes documentos previstos en el CPDN de índole estratégico-militar son expresamente de carácter secreto. Ello sumado a la no previsión complementaria de mecanismos de divulgación -de forma parcial, editada o ilustrativa- constituye una «dificultad analítica que presenta su seguimiento» (Vega, 2016: 8, 16), sobre todo considerando que es en tales documentos -al menos en los de mediano plazo- donde constan, por ejemplo, metas plurianuales e indicadores de seguimiento.

La estructura capitular de la DPDN está regulada por el CPDN, por lo que su configuración es análoga en los tres casos analizados (2009, 2014 y 2018), constando de un diagnóstico del escenario regional y global de defensa, la explicitación de la consecuente concepción y posicionamiento estratégico del país en la materia y de lineamientos, directrices y criterios ordenadores para las principales instituciones del sector (Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto y Fuerzas Armadas) clasificados por dimensión de análisis o temática de interés (por ejemplo, organización, despliegue, recursos humanos y logística).

---

<sup>7</sup> Decreto Nº 1.691/06.

<sup>8</sup> Aprobadas, respectivamente, por los Decretos Nº 1.714/09, Nº 2.645/14 y Nº 703/18.

En definitiva, corresponde entender a las DPDN como herramientas de articulación entre las prioridades nacionales de mediano plazo y la planificación sectorial de nivel estratégico-militar, dada la ausencia de documentos superiores de planificación sobre desarrollo sostenible (o incluso sobre política exterior) que funcionen como marco político y referencia técnica para concretizar la concordancia entre ambos niveles de decisión. Cabe precisar en esta línea que el CPDN, las DPDN y los Libros Blancos del periodo carecen de referencias sobre los ODM y/o la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

#### 6.2.5. Operatividad de la planificación sectorial

Las DPDN del período analizado no contienen previsiones sobre programas, productos o metas anualizadas. Como se describió en el apartado anterior, su contenido prescriptivo se limita a lineamientos o directrices sobre diversos temas de interés cuyas unidades responsables están planteadas al máximo nivel de agregación institucional (Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto y Fuerzas Armadas). Al igual que sucede con el análisis de la capacidad estratégica de la planificación sectorial, el cabal estudio de su operatividad requeriría cotejar los documentos contribuyentes previstos en el CPDN, sobre todo, el PLANCAMIL.

En cambio, el CPDN sí contiene disposiciones específicas en materia presupuestaria, principalmente sobre vinculación plan-presupuesto, a partir de las cuales -por ejemplo- la secuencia de aprobación de los documentos del ciclo esta acompasada con los plazos de formulación presupuestaria anual. De hecho, el CPDN se apoya normativa y metodológicamente en el Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED)<sup>9</sup>, cuya funcionalidad como herramienta de gestión radica en articular los procesos de planificación estratégica y administración de recursos (financieros y logísticos).

El SIPRED adscribe al modelo de orientación a resultados y procura su aplicación articulada con el método de planificación por capacidades. Esta dinámica metodológica se replica a su vez en los dos macroprocesos que convergen en el SIPRED, el ciclo presupuestario<sup>10</sup> y la gestión de inversiones. Ello representa una característica distintiva que posiciona al planeamiento de recursos como «valor agregado» del modelo de planificación sectorial (Vega, 2016: 8, 16), sentando las bases no solo para articular plan

---

<sup>9</sup> Aprobado por Resolución MD Nº 54/11.

<sup>10</sup> Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa (Resolución MD Nº 220/11).

y presupuesto sino además para disponer de un presupuesto jurisdiccional orientado a resultados (Vega, 2017).

Sendos Libros Blancos del período (2010, 2015) presentan capítulos específicos sobre la administración de recursos y el presupuesto del sector, así como también apartados sobre la dinámica y avances en la aplicación del modelo de gestión orientada a resultados<sup>11</sup>. En sintonía, las DPDN analizadas contienen instrucciones para el fortalecimiento de capacidades institucionales sobre administración de recursos y la optimización de la trazabilidad entre planificación estratégica y presupuestaria. Cabe destacar que la DPDN 2014 contiene instrucciones relativas a la orientación a resultados de la gestión.

#### 6.2.6. Carácter participativo de la planificación sectorial

La dinámica de planificación sectorial se entiende como un proceso circunscrito al Poder Ejecutivo, sin participación expresa del Congreso de la Nación ni de la sociedad civil. Ello en virtud de que tanto los Libros Blancos como el CPDN y las propias DPDN del período carecen de disposiciones o contenido específico al respecto. Es decir, no constan disposiciones normativas que así lo prevean ni intervenciones en la formulación de sendos documentos. Solo se identifica como antecedente la participación de miembros del Congreso en el marco de la convocatoria del CODENA realizada en 2006 (LBD, 2010: 203).

#### 6.3. Planeamiento de la seguridad en Brasil

##### 6.3.1. Alcance del sector seguridad

Brasil presenta una mirada sobre la seguridad y defensa como «ámbitos separados y específicos». En términos de la Estrategia Nacional de Defensa (END) 2016 el sector defensa está «constituido» por el Ministerio de Defensa e «integrado» por las Fuerzas Armadas, teniendo por responsabilidad la preparación para el empleo del instrumento militar (2016: 41). Ello no impide el empleo del instrumento militar en operaciones de «garantía de la ley y del orden»<sup>12</sup>, hipótesis de empleo que constituye una «orientación» en la Política de Defensa Nacional (PNDE) 2012 y una «directriz» en la END 2012.

Si bien la noción de seguridad nacional aparece en diversas publicaciones oficiales, no configura per se un sistema o sector de políticas, definiéndose como una de las «acciones estratégicas» a las que aporta no solo la defensa sino todas las instancias del

---

<sup>11</sup> Sobre la aplicación sectorial del modelo de orientación a resultados ver Vega (2017).

<sup>12</sup> Decreto N° 3.897/01 y subsiguientes: Portaria Normativa N° 3.461/13 y subsiguientes.

Estado (END, 2012: 134). A este abordaje subyace una concepción «funcional» entre ambas (Mei y Mathias, 2012: 95, 98), entendiéndose a la defensa como un instrumento para conseguir la seguridad nacional, definida a su vez como una «condición» para garantizar la soberanía, la integridad territorial, los intereses nacionales y los derechos constitucionales (PNDE, 2012: 15).

### 6.3.2. Nivel de la planificación nacional

Brasil presenta la mejor calificación no solo de Sudamérica sino de toda América Latina y el Caribe en planificación orientada a resultados, registrando este nivel «alto» en ambas mediciones realizadas por el BID (Armijo y Sanginés, 2015 57-58). No obstante, según dicho estudio, su grado de avance en la materia ha sido «nulo» entre ambas mediciones, constituyendo el único de los casos de estudio analizados que presenta esta característica. Ello se debe -por definición- a que los respectivos logros fueron alcanzados de forma previa a la transcurrida entre ambas mediciones.

La calificación obtenida se basa en una multiplicidad de factores, entre los que se destacan, en virtud de los hallazgos presentados por García López y García Moreno (2007: 120), la existencia de un plan de desarrollo económico de largo plazo, la presencia también de un plan de gobierno de mediano plazo (PPA) -cuyo contenido refleja metas plurianuales e incluye a los planes sectoriales-, el «alto grado» de concordancia tanto normativa como metodológica entre dicho plan de gobierno y el presupuesto de la administración nacional, y la participación prevista del Poder Legislativo y de la sociedad civil en el proceso de planificación.

### 6.3.3. Dinámica de planificación sectorial

El sector defensa presenta una dinámica propia de planificación cuyo origen se remonta a 1996. Sin embargo, su consolidación como proceso cuadrienal de definición estratégica sobrevino con la publicación de la Política de Defensa Nacional (PDN) en 2005 y la Estrategia Nacional de Defensa (END) en 2008, documentos no necesariamente enlazados, adoleciendo del «síndrome de la primera vez» (Rizzo de Olivera, 2009: 74). Ambos documentos fueron actualizados en 2012<sup>13</sup>, 2016 y 2020. Las versiones 2012 y 2020 se presentaron de forma concomitante con el Libro Blanco de Defensa Nacional (LBDN).

La sistematización del proceso de planificación se cimienta en la decisión de realizar una revisión cuadrienal de sendos documentos (PNDE, END)<sup>14</sup> de forma articulada con la

---

<sup>13</sup> La Política de Defensa Nacional (PDN) pasó a denominarse Política Nacional de Defensa (PNDE).

<sup>14</sup> Ley Complementaria Nº 136, de 25 de agosto de 2010.

dinámica de planificación nacional del desarrollo y se consolida con la aprobación a nivel ministerial del Sistema de Planeamiento Estratégico de Defensa (SISPED)<sup>15</sup>. El SISPED representa un instrumento de «modernización de la gestión» (LBDN, 2012: 212) que configura un proceso cíclico de definición estratégica apoyado en métodos, plazos, objetivos y autoridades responsables en expresa sintonía con el cronograma presupuestario federal.

El SISPED instituye una dinámica de planificación a 20 años que abarca la planificación, ejecución y medición de la política de defensa. La planificación se estructura en torno a 4 fases, análisis (diagnóstico y escenarios de largo plazo), políticas y estrategias nacionales (PNDE, END) (cuadrienes), c. políticas y estrategias sectoriales (PSD, ESD) (cuadrienes) y d. planes sectoriales y subsectoriales (anuales). El proceso se enlaza en su fase sectorial con el Sistema de Planeamiento Estratégico Militar (SPEM), focalizado en el empleo operacional, cuyos productos son la Política y la Estrategia Militar de la Defensa (PMD, EMD).

En el plano metodológico, las END 2008 y 2012 plantean como directriz la incorporación del método de planeamiento por capacidades, conceptualizándolo por contraposición a la organización de las Fuerzas Armadas en base a enemigos específicos. Ello se repite como acción estratégica en la END 2016 y como directriz legal en el LBDN 2012. El LBDN 2020, por su parte, menciona a la metodología en tanto referencia para la formulación del Plan de Articulación y de Equipamiento de Defensa (PAED), el cual procura elevar el grado de interoperabilidad de las capacidades conjuntas y específicas (LBDN, 2020: 133).

#### 6.3.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial

Los documentos de planificación de nivel nacional previstos en el SISPED (PNDE y END) para el período bajo análisis se encuentran disponibles de forma completa y accesible en páginas web oficiales, correspondiendo a los ciclos cuadrienes iniciados en 2005/08, 2012, 2016 y 2020. En términos de contenido, sendas ediciones de la PNDE plantean orientaciones o posicionamientos y objetivos nacionales para la defensa, mientras que las END prevén acciones estratégicas de implementación. En las versiones 2016 y 2020 se expresa en detalle la convergencia existente entre las acciones estratégicas sectoriales y cada objetivo nacional.

El SISPED plantea la consistencia temporal, metodológica y de contenidos que deben procurar los documentos de planificación sectorial respecto de los nacionales, haciendo expresa mención al Plan Plurianual (PPA), instrumento de raigambre constitucional que

---

<sup>15</sup> Aprobado por la Portaria Normativa N° 3.962/MD (2011), y actualizado por la N° 24/MD (2015).

establece directrices, objetivos y metas de alcance cuatrienal para cada mandato presidencial. No obstante, ninguna de las PNDE y END analizadas presentan referencias específicas al respecto, limitándose a expresiones genéricas sobre la relación entre las estrategias de defensa y de desarrollo del país. Tampoco hay mención alguna sobre la Agenda 2030 o su antecesora.

Los restantes documentos previstos en el SISPED -la visión de largo plazo, las políticas y estrategias sectoriales, y los planes sectoriales y subsectoriales- no se encuentran disponibles en tales páginas oficiales, privando al análisis de una apreciación completa sobre otros aspectos de la capacidad estratégica, como la existencia de metas plurianuales e indicadores. Esta ausencia también penaliza el análisis de las otras variables, dado que las PNDE y las END -SISPED mediante- no agotan *per se* el abanico de documentos que deben contemplarse a los fines de caracterizar la operatividad y el carácter participativo de la planificación sectorial.

#### 6.3.5. Operatividad de la planificación sectorial

Las PNDE y END analizadas no contienen definiciones sobre programas, productos, metas anualizadas y unidades responsables. Solo la END 2008 presenta un cuadro genérico de tareas, plazos y responsables institucionales sobre los documentos complementarios a elaborar a partir de su aprobación. Tampoco estos documentos contienen información presupuestaria de tipo cualitativa o cuantitativa. Se entiende en términos del SISPED que las definiciones respectivas corresponden a niveles contribuyentes y derivados de planificación, es decir, a las PSD, ESD y a los Planes Estratégicos sectoriales y subsectoriales.

De todos modos, el SISPED asigna particular relevancia a la relación entre el ciclo de planeamiento que instaura y el proceso presupuestario. En esta línea, el SISPED estipula que los documentos de actualización cuatrienal (PNDE, END, PSD, ESD) deben compatibilizarse con el Plan Plurianual (PPA) y los de actualización anual (planes sectoriales y subsectoriales) con las leyes anuales de presupuesto (LOA). De hecho, el cronograma anual de entrada en vigor de los documentos de planificación previsto en el SISPED está expresamente diseñado en sintonía con los plazos de formulación presupuestaria.

También es menester mencionar que los Libros Blancos de Defensa Nacional 2012 y 2020 presentan un capítulo sobre Economía de Defensa focalizado en cuestiones presupuestarias. Su contenido refleja reglas presupuestarias generales, detalla el proceso presupuestario de la administración pública federal y la concatenación del

sectorial con respecto a aquel, enumera los principios que rigen la formulación del presupuesto de defensa, grafica los principales programas presupuestarios del sector, realiza una descripción del gasto en defensa respecto del ámbito internacional y de su evolución interanual en la última década.

#### 6.3.6. Carácter participativo de la planificación sectorial

En virtud de las previsiones de la Ley Complementaria Nº 97 (1999) y sus actualizaciones, la aprobación de la PNDE, la END e incluso del Libro Blanco de la Defensa Nacional corresponde al Congreso Nacional, siendo competente para realizar cambios y recomendaciones<sup>16</sup>. Es atribución del Poder Ejecutivo su remisión cada cuatro años en la mitad del período legislativo ordinario. La aprobación del resto de los documentos contribuyentes -según lo planteado en el SISPED- es, como principio general, atribución del Ministerio de Defensa o, como excepción, de las instituciones dependientes del sector (Planes Subsectoriales).

La participación de instituciones civiles está prevista en los Grupos de Trabajo correspondientes a las dos primeras fases del SISPED: a. análisis y b. formulación de la PNDE y END, siempre y cuando su autoridad de coordinación lo entienda necesario. No obstante, las PNDE y END del período analizado carecen de referencias al respecto. Sí todas destacan la importancia de la participación de la sociedad brasileña en la política de defensa e, incluso, los END 2016 y 2020 prevén como objetivo nacional la ampliación de su involucramiento a través de la promoción del tema en la educación y el empleo de la comunicación social.

Por su parte, los Libros Blancos de la Defensa Nacional afirman haberse elaborado a través de un proceso participativo que tuvo el involucramiento de la sociedad civil a través de talleres, seminarios y mesas redondas. Estos documentos también plantean como objetivo el aumento de la participación social en temas de defensa y seguridad, para lo cual enumeran como iniciativas contribuyentes a diversos «Programas Sociales de las Defensa», la creación del Servicio de Información al Ciudadano del Ministerio de Defensa, de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa y del Congreso Académico sobre Defensa Nacional.

#### 6.4. Planeamiento de la seguridad en Chile

---

<sup>16</sup> Las versiones 2012 y 2016 se aprobaron por los Decretos Legislativos Nº 373/13 y Nº 179/18, respectivamente.

#### 6.4.1. Alcance del sector seguridad

En Chile los conceptos de seguridad y defensa están definidos en el Libro de la Defensa Nacional (LDN), entendiéndose a la seguridad como una «condición» que se materializa a través de «instituciones bien diferenciadas y específicas» (2017: 98). En esta dirección, las de defensa contribuyen junto con la diplomacia a la seguridad exterior, mientras que las de orden público funcionan en conjunto con la administración de justicia para la seguridad interior (2017: 98). De este modo, aunque seguridad y defensa están «íntimamente relacionadas», defensa deviene un concepto «más específico» (LDN, 2017: 102).

El país adscribe a partir de lo expresado a una visión clásica de la seguridad que diferencia sus dimensiones externa e interna, circunscribiendo el alcance de la primera como sector de políticas al ámbito institucional de la defensa y, complementariamente, de la política exterior. No obstante, la defensa contribuye también al orden público y la seguridad interior, aunque de modo «excepcional» según prevé la propia Constitución Política (LDN, 2017: 98-99). En consecuencia, ello implica su adscripción expresa e inequívoca a una mirada sobre la relación entre defensa y seguridad pública como «ámbitos separados y específicos».

#### 6.4.2. Nivel de la planificación nacional

Chile mejoró su calificación en planificación orientada a resultados de «media» a «alta» entre las dos mediciones de referencia del BID (2007, 2013), habiendo sido «regular» dicho avance alcanzado (Armijo y Sanginés, 2015: 57-58). Es menester precisar que en la medición de 2007 Chile fue considerado «el país que mayor capacidad institucional ha desarrollado para aplicar la gestión para resultados en la región», aunque su «única área relativamente débil» era la planificación dado que no contaba con un plan de nacional de mediano plazo, presentado en cambio planes sectoriales y el presupuesto (García López y García Moreno, 2007: 124).

A 2013 Chile no disponía de un plan nacional de mediano plazo, en el marco ello de la ausencia de una «institucionalidad formal específica para la planificación» (Máttar y Cuervo, 2017: 55), al no contar con un sistema ni con un organismo rector de planificación. No obstante, su calificación en tal sentido mejora para según Armijo y Sanginés (2015: 66) a partir del establecimiento de instrumentos enriquecedores del proceso de asignación presupuestaria, como ser un conjunto de metas ministeriales vinculadas a ejes prioritarios de gobierno y sometidas a seguimiento en base a indicadores anuales.

#### 6.4.3. Dinámica de planificación sectorial

La defensa como sector de políticas posee un esquema propio de planificación cuya dinámica y autoridades responsables fueron establecidas por el Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional (EOMD) (2010)<sup>17</sup>. EL EOMD institucionalizó el proceso de modernización sectorial iniciado a mediados de los años noventa y permitió superar deficiencias en cada nivel de planificación, por ejemplo, empoderando al Ministerio de Defensa en la cadena de decisión, y resolviendo el vacío de orientaciones sobre conducción y desarrollo de fuerzas a través de la creación del Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN) (Álvarez Fuentes, 2014: 37-42).

Las previsiones del EOMD se complementaron con el Proceso de Planificación de la Defensa Nacional (2014)<sup>18</sup>, instalándose a partir de ambas normas una secuencia de planificación sectorial «única y concatenada» (de corto y largo plazo) que fluye de arriba hacia abajo a partir de la «orientación centralizada del nivel político» y la «conceptualización estratégica del Estado Mayor Conjunto» (LDN, 2017: 112). En esta línea, la planificación se segmenta en «primaria» y «secundaria», correspondiendo la primera al nivel político (Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional), y la segunda al estratégico (EMDN).

En el plano metodológico, la dinámica de planificación se apoya en el Manual de Procesos de la Planificación basada en Capacidades para la Defensa Nacional (2018)<sup>19</sup>, documento de jerarquía ministerial que no solo incorpora expresamente dicho método -tal como fuera previsto en el LDN 2017 bajo un programa gradual de implementación- sino que además reglamenta la dinámica general de planificación sectorial, definiendo conceptos clave, establecimiento estándares técnicos, fijando responsabilidades institucionales concretas, pautando plazos de decisión y especificando productos esperados por subproceso y autoridad.

El referido manual prevé una dinámica integral de planificación sectorial en forma de ciclo que se ordena en torno al Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación” (S3P) y abarca los niveles político, estratégico y militar. La secuencia se inicia a partir de la Política de Defensa Nacional materializada en Libros Blancos de actualización quinquenal e implica, en el nivel político, la aprobación presidencial de una Directiva de Planificación de la Defensa (DIPLADE) y dos directivas contribuyentes, una

---

<sup>17</sup> Ley Nº 20.424, del 2 de febrero de 2010.

<sup>18</sup> Aprobado por el Decreto Supremo Nº 113/14, actualizado por los Decretos Nº 3/18 y Nº 386/19.

<sup>19</sup> Aprobado por Resolución Exenta Ministerial Nº 21/18. Según reza, su elaboración se apoya en un estudio comparado que incluyó los casos de Argentina y Colombia.

para el desarrollo de capacidades (DDOC) (largo plazo) y otra para el empleo de la fuerza (DDEF) (corto plazo), todas de alcance cuatrienal.

Estas directivas son especificadas tanto en el nivel político como en el estratégico, en este último caso a través de distintos documentos también cuatrienales entre los que se destacan los Planes Estratégicos de Empleo de la Fuerza y el Plan Estratégico de Desarrollo de Capacidades (PEDEC). Por otra parte, en el plano de la programación, la presupuestación y la gestión, el manual incorpora, por ejemplo, previsiones sobre priorización y evaluación de proyectos de inversión, estudios de proyecciones macroeconómicas, incorporación de datos financieros en el diseño de escenarios y formulación de anteproyectos de presupuesto.

A pesar de que el LDN 2010 contemplaba la confección de una estrategia de seguridad que articulara las políticas subordinadas, Chile no cuenta con una regulación sistémica del sector basada en una noción amplia de la seguridad ni con un proceso de planeamiento que prescriba tal coordinación. Ello estuvo cerca de concretarse con la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD)<sup>20</sup> (2012), cuya aprobación hubiera implicado para Avendaño Rojas, Laborie iglesias y Berenguer Hernández (2013: 20) «la creación e institucionalización de un verdadero Sistema de Seguridad Nacional» al estilo de la ESN 2013 española.

La ENSYD adscribía expresamente a una noción de «seguridad ampliada» que sustentaba una respuesta estatal de tipo integral, participativa y cooperativa ante múltiples riesgos, amenazas y vulnerabilidades, aunque solo profundizó el aporte de la defensa como medio a tales fines. La ENSYD se concebía a sí misma como una «política de políticas» de alcance sectorial y con una vigencia proyectada de 12 años. En términos institucionales esta planteaba la creación de un Comité Interministerial de Seguridad, de un Consejero Nacional de Seguridad como autoridad permanente y de instancias de vinculación con el sector privado y la ciudadanía.

#### 6.4.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial

De los documentos previstos en el Manual de Procesos de la Planificación basada en Capacidades solo la Política de Defensa Nacional es pública y accesible vía internet, dada su correspondencia con los LDN<sup>21</sup>. Este empleo del libro blanco representa una singularidad regional, toda vez que su concepción tradicional refiere a una medida de fomento de la confianza (UN-LIREC], 2015: 2) más que a un documento vinculante que

---

<sup>20</sup> La ENSYD 2012-2024 fue una iniciativa presidencial remitida en consulta al Senado de la República.

<sup>21</sup> La DIPLADE se clasifica como «Reservada», DDEF, DDDC y PEDEC como «Secretas» y los Planes Estratégicos de empleo de la fuerza como «Clasificados y Públicos».

dispara ciclos sectoriales de planificación. De hecho, la aprobación de estos documentos no ha coincidido históricamente con la cadencia quinquenal de actualización prevista en el manual<sup>22</sup>.

Si bien los LDN del período analizado enmarcan sus previsiones sectoriales en políticas de orden nacional (planteadas en términos atemporales), su contenido prescinde de especificar objetivos de mediano plazo, metas plurianuales e indicadores de seguimiento, en sintonía con su naturaleza como medida de confianza mutua más que como herramienta de planificación. Se entiende que tales definiciones corresponden a otros documentos subordinados del proceso de planificación tanto primaria como secundaria. No obstante, los LDN presentan capítulos dedicados a reseñar el sistema de control aplicable en la jurisdicción.

El LDN 2017 sí presenta referencias concretas a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Estas versan sobre la adaptación de la defensa a los desafíos de la seguridad humana emanados de los ODS y la contribución del país al ODS 5 (Igualdad de Género) en sintonía con el cumplimiento de la Resolución N° 1.325 (2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que insta a los Estados Miembros a aumentar la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos.

#### 6.4.5. Operatividad de la planificación sectorial

En línea con lo expresado en el punto anterior, la no publicación de los documentos de planificación primaria y secundaria -con excepción del LDN- imposibilita el análisis sobre la operatividad de la planificación sectorial. En términos del referido manual sobre procesos de planificación, el análisis de esta dimensión, es decir, de programas, productos, unidades responsables y metas anuales, implicaría poner el foco no solo en la fase de planificación propiamente dicha del proceso sino, sobre todo, en las subsiguientes de programación de adquisiciones, presupuestación y gestión o ejecución.

Con relación a la programación de adquisiciones, tanto el LDN 2017 como el manual se refieren al sistema de inversiones jurisdiccional, que dispone a su vez de una metodología específica<sup>23</sup>. En términos generales, ese proceso abarca la formulación de anteproyectos (EMCO y Fuerzas Armadas), su análisis dirigido por la instancia competente del Ministerio de Defensa Nacional, la consolidación de los aprobados en el

---

<sup>22</sup> Los Libros de la Defensa Nacional (LDN) se publicaron en 1997, 2002, 2010 y 2017.

<sup>23</sup> Aprobada por el Decreto Supremo N° 134/09.

marco de un Programa de Adquisiciones (a cargo de las carteras de defensa y hacienda), la subsecuente elaboración de los proyectos de inversión (EMCO y Fuerzas Armadas) y su posterior evaluación y aprobación ministerial.

El presupuesto se presenta en el manual como parte integrante del proceso de planificación, en concreto, como una etapa subsiguiente a la programación de adquisiciones que presenta a su vez dos subprocesos medulares: la formulación de anteproyectos de presupuesto anuales y plurianuales, y el ajuste del gasto respecto de tales propuestas por parte del Ministerio de Defensa Nacional. Los productos de ambos subprocesos se clasifican como públicos. Cabe destacar que el LDN 2017 explica a su vez la dualidad de fuentes de financiamiento existentes<sup>24</sup> y describe los respectivos procedimientos y autoridades responsables.

#### 6.4.6. Carácter participativo de la planificación sectorial

La participación del Congreso Nacional en el proceso de planificación se circunscribe en términos del EOMD a la recepción de información sobre los planes, especialmente sobre la planificación de desarrollo de capacidades y los proyectos específicos en que ésta se concrete. También posee funciones de fiscalización y en materia financiera, dada su competencia constitucional en la aprobación de las leyes anuales de presupuesto. El Congreso Nacional únicamente tuvo participación a través de diversos funcionarios en los seminarios y talleres que apoyaron la elaboración del LDN (2017: 12).

La participación de la sociedad civil en el proceso de planificación es expresamente abordada en el LDN 2017, destacándose al respecto la conformación en 2015 del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Defensa en el marco de la legislación nacional sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. Asimismo, el manual sobre procesos de planificación prevé la potencial incorporación de instituciones de carácter privado en las redes de trabajo encargadas de formular el estudio de proyecciones macroeconómicas que integra el análisis del entorno estratégico en la planificación primaria.

### 6.5. Planeamiento de la seguridad en Colombia

#### 6.5.1. Alcance del sector seguridad

En Colombia la utilización del término seguridad en la administración pública nacional adscribe a la mirada de la seguridad y la defensa como «conceptos interdependientes».

---

<sup>24</sup> Ley de Presupuestos del Sector Público y Ley Reservada del Cobre N° 13.196.

Esta cosmovisión data de principios de siglo<sup>25</sup> y responde a la premisa de contrarrestar una multiplicidad de amenazas de orden doméstico, por ejemplo, terrorismo, narcotráfico y crimen organizado. Su diseño responde a una metodología de «acción integral» caracterizada en su versión local por estar «focalizada a la seguridad interior relegando a un segundo plano la seguridad exterior» (Castillo y Niño, 2015: 524).

Esta visión amplia de la seguridad presenta como particularidad regional el empleo de los términos seguridad y defensa como «binomio» para referir a la seguridad como sector y a su política pública derivada (Vega, 2019: 332). En esta línea, su conducción es ejercida por la cartera de defensa, de donde dependen orgánicamente tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional<sup>26</sup>. El primer rótulo asignado a la política sectorial bajo este abordaje en el período analizado fue el de «seguridad democrática», seguido por el de política «integral de seguridad y defensa» y luego por el «defensa y seguridad» a secas.

#### 6.5.2. Nivel de la planificación nacional

Colombia ostenta la segunda mejor calificación de planificación orientada a resultados en Sudamérica, siendo junto a Brasil los únicos dos países de la región con un «nivel alto» en la temática en las dos mediciones realizadas por el BID (Armijo y Sanginés, 2015: 57-58). No obstante, su grado de avance entre sendas instancias es calificado como «regular», habida cuenta de que los respectivos logros alcanzados son previos al período transcurrido entre ambas. Por ejemplo, algunos aspectos sustantivos del cuerpo legal correspondiente datan de la década de 1990 (Armijo y Sanginés, 2015: 63).

En términos generales, el «nivel alto» conseguido se basa en la existencia de un instrumento prospectivo de largo plazo en la que se apoya la planificación de mediano plazo (metas e indicadores incluidos), la formulación sostenida en el tiempo de planes nacionales de desarrollo de mediano plazo (apoyados complementariamente en instrumentos para proyectar el gasto de inversión), y la instalada participación social en la definición de políticas públicas, careciendo empero de unidades responsables de las metas respectivas, lo que dificulta la rendición de cuentas (Armijo y Sanginés, 2015: 61, 63-64, 68).

#### 6.5.3. Dinámica de planificación sectorial

---

<sup>25</sup> Sobre sus antecedentes ver Beltrán Villegas (2013), Leal (2011), Silva Serna (2009) y Galindo Hernández (2005).

<sup>26</sup> Existe un Consejo de Seguridad Nacional, de composición interministerial, como máximo órgano asesor del presidente, según Decreto N° 4.748, de 23 de diciembre de 2010 y actualizaciones.

En Colombia la gestión de la seguridad y la defensa no tiene una regulación propia como sistema a partir de la pérdida de vigencia de la norma que así lo disponía<sup>27</sup>. Sin embargo, comparten como sector un proceso de planificación que se encuadra en otro de nivel nacional ordenado a partir de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (1994)<sup>28</sup>. Esta norma prescribe el contenido, formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), documento prospectivo de alcance cuatrienal -coincidente con la extensión del mandato presidencial- cuya aprobación es un atributo del Congreso de la República.

La dinámica de planificación de nivel nacional tiene por órgano rector al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y dispone de múltiples herramientas metodológicas contribuyentes de alcance general, estructuradas en torno al Modelo Integrado de Planeación y Gestión<sup>29</sup> y a la complementaria Guía para la Formulación y Seguimiento a la Planeación Estratégica Sectorial (SIGEPRE) (2017). En sintonía, el sector seguridad y defensa también cuenta con instrumentos del tipo que reglamentan dichas bases metodológicas comunes, destacándose a tales fines las denominadas Guías de Planeamiento Estratégico.

Estas guías son formuladas por el Ministerio de Defensa Nacional y rigen, en principio, para cada proceso cuatrienal de planificación<sup>30</sup>. En términos generales, su objetivo radica, primero, en procurar el alineamiento estratégico entre el PND, la política sectorial y las iniciativas institucionales derivadas. Segundo, en precisar lineamientos de cara al reporte, seguimiento y control del plan estratégico sectorial, de forma coherente con el sistema nacional de monitoreo de metas. Tercero, en fijar pautas para la articulación de los objetivos y acciones del plan con el presupuesto jurisdiccional (recursos, inversiones).

Cabe asimismo mencionar que, a partir de la iniciativa Transformación y Futuro de la Fuerza Pública 2030, el sector expresamente incorporó la metodología de planeación por capacidades. Su caracterización se detalla por primera vez en la publicación homónima del Ministerio de Defensa Nacional (2014), siendo posteriormente incorporada en los documentos vinculantes del proceso sectorial de planificación. También existe una Guía Metodológica de Planeamiento por Capacidades (2018) que

---

<sup>27</sup> La Ley Nº 684, del 13 de agosto de 2001, por la que se expiden normas sobre organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, fue declarada inconstitucional en su totalidad un año después.

<sup>28</sup> Ley Nº 152, del 19 de julio de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

<sup>29</sup> Instaurado por el Decreto Nº 1.083, de 26 de mayo de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

<sup>30</sup> Se encuentran disponibles vía web las guías 2005-2006, 2007-2010, 2011-2014, 2016-2018 y 2018-2022.

reseña casos de referencia (entre ellos, el español) e incorpora previsiones técnicas detalladas para su implementación práctica.

#### 6.5.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial

La política de defensa y la seguridad registra desde principios de siglo la confección ininterrumpida de planes sectoriales aprobados por la cartera de defensa para cada mandato cuatrienal de gobierno. En términos cronológicos, estos son la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS) (2003), la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) (2007), la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) (2011), la Política de Defensa y Seguridad (PDS) - Todos por un Nuevo País (2015) y la Política de Defensa y Seguridad (PDS) - Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (2019).

En términos de secuencia y a modo de ejemplo, el PND 2014-2018 representa el marco a partir de cual se elaboró la PDS y esta, con el apoyo metodológico de la Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018, es -a su vez- la referencia primaria en base a la cual se formularon los planes contribuyentes de las Fuerzas Militares, por ejemplo, el Plan Estratégico Institucional del Ejército 2016-2018 y el Plan Estratégico Naval 2015-2018. El sector cuenta además con una planificación de largo plazo de nivel militar-conjunto, el Plan Estratégico Militar 2030, cuya implementación se apoya en una Guía de Aplicación (GAPE) bianual<sup>31</sup>.

Tanto PDS como su Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018 -aunque sobre todo esta última- expresan de forma detallada la concordancia de contenidos sustantivos entre el PND y el plan sectorial en materia de objetivos estratégicos, lineamientos principales y acciones específicas. La guía también plantea indicadores y metas plurianuales. Todos los planes sectoriales enumerados y sus respectivas guías son documentos de carácter público que se encuentran disponibles en el sitio web del Ministerio de Defensa Nacional. Sin embargo, ninguno de ellos presenta referencias directas sobre la Agenda 2030 o los ODS.

#### 6.5.5. Operatividad de la planificación sectorial

La Política de Defensa y Seguridad (PDS) plantea principios, objetivos estratégicos sectoriales y reseña las principales acciones para cumplirlos. La respectiva Guía de Planeamiento Estratégico, por su parte, plantea tales objetivos asociados a áreas misionales y los especifica en términos de metas. A cada meta le asocia estrategias

---

<sup>31</sup> Guía de Aplicación del Plan Estratégico Militar (GAPE) 2016.2018, elaborada por el Comando General de las Fuerzas Militares.

contribuyentes y para estas, a su vez, identifica la unidad institucional responsable. Las metas presentan indicadores, cada uno con su línea de base y proyecciones anualizadas para el cuatrienio. La guía además contiene lineamientos para el reporte, seguimiento y control del plan sectorial.

Como principio general, ni las políticas sectoriales ni las guías de planeamiento estratégico contienen referencias presupuestarias concretas. Solo se identifican indicaciones de naturaleza cualitativa en las guías 2005-2006 (lineamientos para una programación presupuestal «integral», que incluyen una base de cálculo para la estimación del presupuesto), 2007-2010 (mención sobre el origen de los recursos del sector y su distribución en áreas de inversión) y 2011-2014 (modelo de sostenibilidad del gasto, que incorpora parámetros para determinación de los costos del sector, y acciones tempranas para la eficiencia).

No obstante, el sector dispone del Manual de Procedimientos Presupuestales - Sector Defensa (2011) por medio del cual se regulan todas las etapas de su ciclo de gestión anual presupuestaria en el marco del modelo de planeación, programación y presupuestación (SP3), asignando principal relevancia a la articulación del presupuesto con el plan cuatrienal de inversiones previsto en el PND. Cabe destacar que, en sintonía con la postulada trazabilidad del presupuesto respecto del plan, el tercer principio estructurante de la guía 2016-2018 reza que «el presupuesto es hijo de la estrategia y no la estrategia hija del presupuesto».

#### 6.5.6. Carácter participativo de la planificación sectorial

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo prevé que la aprobación del PND es una competencia del Congreso de la República y también que la participación ciudadana es uno de los principios generales que deben regir la actuación de las autoridades en la materia. En esta línea, Armijo y Sanginés (2015: 68) ponderan la «institucionalización de la participación social» en el país. Sin embargo, ello no aplica al sector seguridad, puesto que los documentos metodológicos y prospectivos reseñados no contemplan de forma expresa y sustantiva la participación del Poder Legislativo ni de la sociedad civil en el proceso de planificación.

### 6.6. Planeamiento de la seguridad en Ecuador

#### 6.6.1. Alcance del sector seguridad

En Ecuador la relación entre seguridad pública y defensa nacional está planteada en términos de «conceptos interdependientes». De hecho, ambas políticas están reguladas

conjuntamente por la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009)<sup>32</sup>, norma que constituye el Sistema de Seguridad Pública y del Estado y prevé «órganos ejecutores» diferenciados para la defensa nacional (Ministerio de Defensa, Ministerio de Relaciones Exteriores y Fuerzas Armadas) y el orden público (Ministerio de Gobierno y Policía Nacional)<sup>33</sup>. Ello en el contexto de una coordinación común y recurriendo al concepto de «seguridad integral».

En un principio dicha conducción común recaía en el Ministerio de Coordinación de Seguridad (MCSIE)<sup>34</sup>, un «súper departamento» (Serrano Monteavaro, 2012: 3) con la atribución de planificar, monitorear y evaluar las políticas públicas sectoriales. Por ejemplo, le correspondía preparar el Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI) y desempeñarse como Secretaría del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE). El MCSIE fue reemplazado en 2017 por el Consejo Sectorial de Seguridad<sup>35</sup>, cuerpo colegiado destinado a revisar, articular, coordinar, armonizar y aprobar la política ministerial e interministerial dentro de su ámbito.

La noción de «seguridad integral» había sido ya incorporada en la reforma constitucional de 2008. En términos del MCSIE (2013: 48, 53), este enfoque integral de la seguridad - que implica una «transformación paradigmática bajo una nueva dimensión humana e integral» de la concepción tradicional de seguridad nacional- conlleva la coordinación de las instituciones competentes en torno a seis ámbitos de políticas: justicia y seguridad ciudadana, relaciones internacionales y defensa, democracia y gobernabilidad, justicia social y desarrollo humano, ambiente y gestión de riesgos, y ciencia y tecnología.

La Política de la Defensa Nacional (2018) retoma la conceptualización de la seguridad ciudadana y la defensa nacional como los «dos grandes ámbitos» de la seguridad integral (PDN, 2018: 19). No obstante, incorpora la noción de seguridad nacional, definiéndose como una «condición en la que el Estado puede actuar libremente y desarrollar sus estrategias». También menciona en tal sentido que «Ecuador mantiene una estrategia de seguridad nacional basada en la seguridad (multidimensional, cooperativa, democrática y humana)», en el marco de la cual la defensa nacional es un «pilar fundamental».

---

<sup>32</sup> Ley de Seguridad Pública y del Estado, del 21 de septiembre de 2009.

<sup>33</sup> La Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, de 15 de mayo de 2014, incorporó el apoyo complementario de las Fuerzas Armadas a las operaciones de la Policía Nacional.

<sup>34</sup> Suprimido por el Decreto Ejecutivo N° 7, de 24 de mayo de 2017

<sup>35</sup> Creado por el Decreto Ejecutivo N° 34, de 14 de junio de 2017, actualizado por el N° 439, del 14 de junio de 2018 y modificada su denominación por Gabinete Sectorial de Seguridad, por el N° 660, del 5 de febrero de 2019.

### 6.6.2. Nivel de la planificación nacional

Ecuador presenta el tercer mejor puntaje de Sudamérica en planificación orientada a resultados, ostentando un «nivel alto» alcanzado a partir de un «avance sustantivo» en el pasado reciente (Armijo y Sanginés, 2015: 57-58). Según tales autores (2015: 61, 63-64), esta calificación se sustenta, entre diversos aspectos, en la presencia de un «cuerpo legal innovador» para la generación de una visión de desarrollo de largo plazo, la metodología utilizada para articular objetivos del plan nacional con los institucionales, sectoriales y los programas, y el uso de instrumentos complementarios para proyectar su gasto de inversión.

Es menester precisar al respecto que en términos regionales Ecuador dispone de una singular normativa que unifica la regulación de la planificación y la administración financiera, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010), cuyo expreso objetivo es organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el de Finanzas Públicas. En esta línea, el Código prescribe, por ejemplo, la orientación a resultados de la gestión pública como principio general, la formulación cuadrienal de Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y la vinculación de sus metas con el presupuesto.

### 6.6.3. Dinámica de planificación sectorial

Según la Política de la Defensa Nacional, la planificación del sector se organiza en el marco del Sistema de Planificación Militar (SPEM), cuya finalidad es contribuir a que las Fuerzas Armadas cumplan las tareas constitucionales de seguridad y apoyo al desarrollo (PDN, 2018: 19). El SPEM se compone del Subsistema de Planificación Estratégico Institucional (SPEI) y del Subsistema de Planificación Estratégico Operacional (SPEO). Estos se materializan en documentos que abarcan los niveles político, estratégico y operacional de decisión, con una extensión temporal coincidente con el alcance cuadrienal del mandato presidencial.

El SPEI tiene por documento rector al Plan Nacional de Desarrollo (PND), elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y aprobado por el Consejo Nacional de Planificación en el contexto del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. A partir del PND los ciclos sectoriales de planificación 2011-2014 y 2014-2017 se basaron en Agendas Sectoriales de Seguridad, documentos cuadriennales que abordaron por separado los asuntos correspondientes a la defensa nacional -Agenda Política de la Defensa- y a la seguridad pública -Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad-.

En el ciclo 2017-2021 se confeccionó, en cambio, una Agenda de Coordinación Intersectorial (ACI) de Seguridad, aprobada por el Consejo Sectorial de Seguridad. La ACI de Seguridad se especifica a través de Planes Sectoriales (PS) sobre defensa nacional, seguridad ciudadana y orden público, derechos humanos y rehabilitación social, gestión de riesgos, e inteligencia. En esta línea, el Ministerio de Defensa Nacional aprobó el Plan Sectorial de Defensa 2017-2021, «tomando como instrumento orientador» también a la Política de la Defensa Nacional o Libro Blanco 2018, datando su versión previa de 2006 (previa a la reforma constitucional).

El SPEI prevé que a partir de los planes sectoriales se elabore el Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Defensa y, de forma derivada, el PEI del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Asimismo, con base en estos, las fuerzas armadas elaboran sus Planes de Gestión Institucional (PGI), alineados también con el Plan de Desarrollo de Capacidades de las Fuerzas Armadas. Seguidamente, y en virtud de los lineamientos de la SENPLADES, todas las instituciones referidas deberán formular, entre otros, el Plan Anual de Inversiones, la Programación Anual de la Planificación (PAP) y el Plan Operativo Anual (POA).

En términos de la Política de la Defensa Nacional (2018), el SPEO, por su parte, tiene por referencia primaria al Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI), elaborado por el entonces «Consejo» y actualmente «Gabinete» Sectorial de Seguridad, presentado luego al COSEPE y aprobado finalmente por el presidente de la República. En el período analizado se aprobaron tres PNSI (2011, 2014 y 2019), uno por cada ciclo de planificación. El último PNSI presenta la particularidad de tener un alcance de largo plazo que trasciende los cuatros años y se extiende hasta 2030, de hecho, se denomina PNSI 2019-2030.

El PNSI constituye el marco para que el Ministerio de Defensa Nacional elabore la Política de Defensa Nacional y, seguidamente, la Directiva de Defensa Militar, la cual tiene como propósito «transmitir al Comando Conjunto el concepto político-estratégico para la defensa». A partir de esta, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, «máximo órgano de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares», elabora el Plan de Capacidades Estratégicas Conjuntas y los demás «planes necesarios para el cumplimiento de la misión fundamental y las complementarias».

En el plano metodológico, la planificación por capacidades es mencionada como prioridad en la Agenda Política de la Defensa 2014, dado el abandono de las hipótesis tradicionales de conflicto que conlleva el nuevo escenario estratégico. El Plan Sectorial

de Defensa 2017-2021 retoma el asunto y destaca el uso del método en las fuerzas armadas como «fundamento lógico, racional y coherente para la toma de decisiones». La Política de la Defensa Nacional (PDN, 2018: 120-121), por su parte, dedica un apartado específico a su conceptualización en el contexto de definiciones generales sobre economía de la defensa.

#### 6.6.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial

El PNSI es la principal referencia sectorial de mediano plazo. La Ley de Seguridad Pública y del Estado prevé su concordancia con el PND y, en esta línea, los tres PNSI del período contienen objetivos, políticas y estrategias alineados con ellos<sup>36</sup>. El PNSI 2014 presenta mayor detalle al respecto, precisando las instituciones responsables directa e indirectamente de operacionalizar cada política de seguridad del PND, incorporando ejes articuladores y política intersectoriales, incluyendo la categoría «planes, proyectos y macro actividades» como desagregación de las estrategias y planteando metas plurianuales.

Ninguno de los tres PNSI presenta indicadores de seguimiento, aunque el PNSI 2019 contiene un apartado dedicado a su seguimiento y evaluación que sienta las bases para su instrumentación en tres niveles: planificación estratégica, impactos y resultados. Cabe destacar que el PNSI 2014 hace expresa mención al «Gobierno por Resultados» como herramienta incorporada por el Ministerio de Defensa para el seguimiento y evaluación sistemática del plan en pos de la efectividad y transparencia de la gestión institucional, definiéndolo como un sistema integrado de gestión y control del Estado (PNSI, 2014: 95).

Las Agendas Sectoriales en el período 2011-2017, así como la ACI de Seguridad y los Planes Sectoriales en el tramo 2017-2021, se entienden como documentos político-estratégicos de mediano plazo complementarios a los PNSI, con los que comparten su carácter público, encontrándose sus versiones completas disponibles en las webs oficiales del gobierno ecuatoriano. Su contenido común radica en la identificación de políticas y estrategias para dar cuenta de las previsiones del PND y del PNSI, las cuales son luego especificadas en los planes estratégicos institucionales de sus respectivas dependencias.

Las Agendas Políticas de la Defensa 2011 y 2014 explicitan la articulación de las políticas y estrategias del Ministerio de Defensa Nacional con relación a las políticas y objetivos

---

<sup>36</sup> Planes Nacionales de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013 y 2013-2017, y Plan Nacional de Desarrollo - Toda una Vida 2017-2021.

del PNSI, agregándose en el caso de la Agenda 2014 su correlación con los objetivos y políticas del PND. No plantean metas plurianuales ni indicadores de seguimiento, precisiones que sí se encuentran en el consecuente Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Defensa. En este sentido, su versión 2014-2017 incorpora indicadores, líneas de base y metas a 4 y 8 años vista clasificados por objetivo estratégico institucional.

El abordaje metodológico de la ACI de Seguridad 2017-2021, aprobada en 2018, es análogo al del PNSI 2014, presentando metas, estrategias sectoriales, instituciones responsables y corresponsables por cada política del PND. No obstante, la ACI de Seguridad presenta adicionalmente una matriz que incluye, por política del PND, los lineamientos territoriales contribuyentes y sus metas, y, a nivel sectorial, las respectivas estrategias existentes, especificando sus condicionantes, los bienes y servicios que deben producirse a tales fines, su ubicación geográfica, pertinencia, responsables y corresponsables.

El Plan Sectorial de Defensa 2017-2021, aprobado en 2019, alinea las políticas del PND con las metas intersectoriales de la ACI de Seguridad y los objetivos sectoriales de defensa. A diferencia de las Agendas Políticas de Defensa, agrega metas e indicadores de resultado por objetivo sectorial, además de un análisis de los problemas, determinantes, causas y efectos de cada política del PND a la que contribuye el sector. El subsiguiente PEI del Ministerio de Defensa 2017-2021 especifica a su vez las metas, estrategias e indicadores plurianuales de la cartera por objetivo estratégico institucional.

Finalmente, con relación a la Agenda 2030, tanto la Política de la Defensa Nacional 2018, como las versiones 2014 y 2019 del PNSI contienen referencias sobre la misma, aunque de carácter general y no programático. Por ejemplo, el PNSI 2014 refiere a los ODS y a sus antecesores ODM como parte de la problemática u oportunidad contextual que da lugar a la promoción de la inserción estratégica del Ecuador en la comunidad internacional como política sectorial (PNSI, 2014: 214). El PS 2017-2021 (2019: 34), en cambio, incluye previsiones directas -aunque sucintas- sobre los ODS a cuya consecución aporta de forma primaria (ODS N° 14 y N° 9).

#### 6.6.5. Operatividad de la planificación sectorial

Tanto la PNSI 2014 como la ACI de Seguridad 2017-2021 especifican las instituciones competentes en cada política contribuyente al PND. Además, como se mencionó en el apartado anterior, dicha ACI de Seguridad detalla, por política del PND, los bienes y

servicios a producir en cada estrategia sectorial contribuyente, precisando su ubicación geográfica, responsables y corresponsables. Sin embargo, ninguno de los documentos del período (incluso los PEI) contienen referencias concretas sobre programas, metas anualizadas o con relación a la articulación de sus estrategias con el presupuesto público.

Cabe destacar como excepción las previsiones sobre recursos en la Política de la Defensa Nacional 2018. Por un lado, el documento dedica un apartado específico a la economía de la defensa, conteniendo definiciones sobre principios aplicables (economía y efectividad) y gestión presupuestaria (2018: 118-124). Por otro lado, en el marco del Subsistema de Planificación Estratégico Institucional (SPEI), contiene referencias sobre la articulación entre la programación presupuestaria y los documentos sectoriales de planificación (ACI, PS y PEI, etc.) de acuerdo con los parámetros del Sistema Nacional de Planificación Participativa (2018: 79).

Es menester plantear que esta carencia de definiciones operativas en la planificación sectorial no se corresponde con lo identificado -al menos parcialmente- a nivel nacional. Ello en virtud de que todos los PND del período analizado presentan -con diferente detalle- información sobre programas o proyectos prioritarios y un apartado específico con criterios para orientar la asignación de recursos públicos y definir las inversiones a ejecutar a partir de los objetivos y políticas previamente definidas. También en todos los casos se precisa la asignación presupuestaria prevista en inversión pública clasificada por objetivo al que contribuye.

#### 6.6.6. Carácter participativo de la planificación sectorial

La Ley de Seguridad Pública y del Estado prevé la participación de la Asamblea Nacional en el sistema como organismo de control y miembro del Consejo de Seguridad Pública y del Estado. La formulación y aprobación de los documentos sectoriales de planificación corresponde al Poder Ejecutivo. La aprobación del propio PND tampoco es una atribución legislativa sino del Consejo Nacional de Planificación, debiendo remitirse a aquella solo para conocimiento<sup>37</sup>. Si bien los PNSI y las Agendas Sectoriales refieren a tales roles de la Asamblea Nacional, no consta su participación en los respectivos procesos de formulación.

La Ley de Seguridad Pública y del Estado prevé la participación y veeduría ciudadana para el mantenimiento de la paz como parte del principio de complementariedad que rige la gestión de la seguridad pública, sentando asimismo las bases de su aplicación,

---

<sup>37</sup> Según el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (artículos 37º y 38).

cuyo alcance se circunscribe al sistema de seguridad pública y abarca los procesos «de definición de las políticas públicas y acciones de planificación, evaluación y control» (artículo 45). Cabe destacar que el citado Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas asigna un rol sustantivo a la participación ciudadana en tanto principio común para ambos sistemas.

La metodología aplicada por los PNSI expresamente entiende a la planificación participativa como una de sus características distintivas, refiriendo, por ejemplo, la versión 2014 al Consejo Consultivo de Seguridad como herramienta utilizada a tales fines. De hecho, el fomento de la participación ciudadana es planteada también como un objetivo en todos los documentos sectoriales. De todos modos, de forma análoga a lo expresado para el caso de la Asamblea Nacional, tanto los PNSI como las Agendas carecen de referencias concretas respecto de la participación de la ciudadanía en sus procesos de formulación.

## 6.7. Planeamiento de la seguridad en Perú

### 6.7.1. Alcance del sector seguridad

Perú entiende la relación entre defensa y seguridad como «conceptos interdependientes» a partir de un «enfoque» de la seguridad de carácter «multidimensional», según refiere la propia Política de Seguridad y Defensa Nacional (PSDN) (2017)<sup>38</sup>. En esta línea, la institucionalidad de la defensa engloba a la seguridad nacional, siendo su responsabilidad garantizarla. Ello está previsto en el Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional<sup>39</sup>, en el cual se asigna su rectoría al Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, instancia integrada por todos los ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales y locales.

Dicho Decreto Legislativo preveía a la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA) como entidad responsable de la gestión del Sistema de Defensa Nacional. No obstante, esta dependencia fue posteriormente fusionada al Ministerio de Defensa<sup>40</sup>, correspondiendo desde entonces a la cartera de defensa la formulación de los objetivos y de la política de seguridad y defensa nacional. Cabe destacar como singularidad que el referido Decreto Legislativo ordena a todas las instituciones del sistema la creación interna de Oficinas de Seguridad y Defensa para la coordinación técnica de los asuntos respectivos.

---

<sup>38</sup> Aprobada por el Decreto Supremo N° 012-2017-DE.

<sup>39</sup> Decreto Legislativo N° 1.129 (2012).

<sup>40</sup> A través del Decreto Supremo N° 061-2016-PCM.

### 6.7.2. Nivel de la planificación nacional

Perú elevó su calificación de «media» a «alta» sobre planificación orientada a resultados entre 2007 y 2013 con un grado de avance «sustancial» (Armijo y Sanginés, 2015: 57-58). Esto se explica, sobre todo, por la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y la puesta en funcionamiento de su órgano rector, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)<sup>41</sup>. También por la formulación de una visión de país de largo plazo que enmarca la planificación de mediano plazo y sectorial. De hecho, es el país de la región que registra el mayor avance en la materia (Armijo y Sanginés, 2015: 60).

### 6.7.3. Dinámica de planificación sectorial

La planificación de la seguridad se enmarca en el SINAPLAN y, por ende, responde a parámetros procedimentales y metodológicos comunes para toda la administración pública estipulados por el CEPLAN. Corresponde en consecuencia precisar que Perú dispone de una dinámica nacional de planificación de orden secuencial y multinivel cuyo punto de partida son documentos prospectivos de largo plazo: las Políticas de Estado<sup>42</sup> y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)<sup>43</sup>. Este último tiene una vigencia de 10 años (con actualizaciones intermedias) y es definido como el «documento orientador» del SINAPLAN.

Estas definiciones se especifican en Políticas Nacionales y ellas, a su vez, en Políticas Sectoriales, ambas con un alcance de mediano plazo y aprobadas por Decreto Supremo con el voto del Consejo de Ministros. Cabe destacar que el conjunto de Políticas Nacionales conforma la denominada Política General de Gobierno (PGG)<sup>44</sup>, en el marco de la cual se encuentra la Política de Seguridad y Defensa Nacional (PSDN). En base a tales documentos de políticas se formulan los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) para un período de 5 años, correspondiendo a los ministerios del Poder Ejecutivo su elaboración y aprobación.

Los PESEM representan a su vez la referencia primaria para la elaboración en cada cartera de un Plan Estratégico Institucional (PEI) de alcance trianual y de los consecuentes Planes Operativos Institucionales (POI) de orden anual por Unidad Ejecutora. En términos de procesos, los POI son asimismo un insumo para la elaboración del presupuesto anual jurisdiccional. La Guía de Planeamiento Institucional (2018)

---

<sup>41</sup> Creado por el Decreto Legislativo N° 1.088 (2008).

<sup>42</sup> Definidas en el Foro del Acuerdo Nacional de 2002.

<sup>43</sup> Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM.

<sup>44</sup> Aprobada por el Decreto Supremo N° 056-2018-PCM.

define los estándares para su confección, previendo expresamente su formulación en el contexto de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, cimentada en el modelo de gestión por resultados.

A modo de ejemplo, dicha secuencia prevista de definiciones aplicada en el sector seguridad y defensa durante el último tramo del período analizado implicó la formulación y aprobación concatenada de los siguientes documentos: Política de Seguridad y Defensa Nacional (PSDN) (2017)<sup>45</sup>, PESEM 2017-2021<sup>46</sup>, Plan Estratégico Institucional (PEI) del Ministerio de Defensa 2018-2020<sup>47</sup> y Plan Operativo Institucional (POI) 2018 del Ministerio de Defensa<sup>48</sup>. En el nivel militar tales definiciones se operacionalizan a su vez a través de la Directiva General de Planeamiento del Sector Defensa en el Campo Militar 2017-2021<sup>49</sup>.

Los documentos político-estratégicos reseñados no contemplan expresamente la recepción de la metodología de planificación por capacidades, a pesar de emplear su nomenclatura en múltiples ocasiones. No obstante, su empleo consta formalmente en la mencionada Directiva General de Planeamiento del Sector Defensa en el Campo Militar 2017-2021. La directiva plantea como uno de los lineamientos de la política general de defensa, «que los planes estratégicos de desarrollo institucional respondan a los criterios del planeamiento por capacidades formulado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas».

#### 6.7.4. Capacidad estratégica de planificación sectorial

La piedra angular de la planificación sectorial es la PSDN, formulada en el contexto del SINAPLAN<sup>50</sup>, siendo este un documento parcialmente de carácter público y accesible por internet. El contenido del resto de los documentos de planificación derivados, de mediano y corto plazo (PESEM, PEI y POI), no es de carácter público, pero sí los instrumentos jurídicos que los aprueban, donde consta su clasificación como secretos. Análoga situación se presenta con las evaluaciones que se realizaron de su aplicación, dado que sus normas aprobatorias constan en la web de transparencia del Estado<sup>51</sup> pero su contenido no es publicado.

---

<sup>45</sup> Aprobada por el Decreto Supremo Nº 012-2017-DE.

<sup>46</sup> Aprobado por Resolución Ministerial Nº 2054-2017-DE/SG.

<sup>47</sup> Aprobado por Resolución Ministerial Nº 2084-2017-DE/SG.

<sup>48</sup> Aprobado por Resolución Ministerial Nº 2116-2017-DE/SG.

<sup>49</sup> Aprobada por Resolución Ministerial 927-2017-DE/SG.

<sup>50</sup> La formulación de las Políticas Nacionales se rige por la Guía de Políticas Nacionales (CEPLAN, 2018).

<sup>51</sup> <https://www.transparencia.gob.pe>

Las PSDN del período (2004, 2017) presentan objetivos y lineamientos que los operacionalizan, sin precisar metas plurianuales ni indicadores de seguimiento, definiciones que corresponden a otros documentos derivados según la dinámica del SINAPLAN. No obstante, las PSDN sí contienen referencias expresas sobre su articulación con documentos superiores. Tal es así, que la PSDN 2017 presenta múltiples menciones a las Políticas de Estado (2002) y al PEDN (2011), sobre todo, a la prioridad «Operatividad y Eficacia del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional» correspondiente su Eje Estratégico Estado y Gobernabilidad.

Las PSDN del período analizado no contienen definiciones concretas sobre su contribución al desarrollo sostenible, articulación que sí está expresamente prevista en los PEDN que las enmarcan. En este sentido, su versión 2011 refiere en diversas ocasiones a la Declaración del Milenio como documento orientador. Por su parte, la actualización de 2016 no solo presenta una mención concreta sobre el aporte general que el PEDN representa para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sino que además especifica el alineamiento específico de cada objetivo nacional de desarrollo con los ODS.

Si bien el contenido del PESEM 2017-2021 reviste expresamente carácter secreto «por comprender información relacionada a la seguridad y defensa nacional», los considerandos de su resolución ministerial aprobatoria presentan información de utilidad en términos de capacidad estratégica. En concreto, de su lectura se observa que dicho plan está articulado con los objetivos estratégicos del PDN, de la PGG y de la Agenda 2030; y que sus definiciones se estructuran en torno a 4 objetivos estratégicos sectoriales y 22 acciones estratégicas con sus respectivas metas e indicadores de capacidades militares.

#### 6.7.5. Operatividad de la planificación sectorial

El referido carácter secreto asignado a la mayoría de los documentos de planificación sectorial derivados de la PSDN condiciona el análisis sobre su operatividad. No obstante, puede inferirse que -en conjunto- estos documentos político-estratégicos receptan los estándares previstos, en virtud del contenido esbozado en los considerandos de las respectivas normas aprobatorias y también de las pautas técnicas en tal dirección incorporadas en la Guía de Planeamiento Institucional (2018), la que expresamente adopta el modelo de gestión por resultados y el enfoque de ciclo en el planeamiento para una mejora continua.

Tanto el PESEM, como el PEI y el POI presentan evaluaciones anuales basadas en matrices de indicadores según expresa el referido portal de transparencia del Estado, constando en línea sus documentos aprobatorios, pero no su contenido. De todos modos, es dable destacar la publicación anual en dicho portal del documento denominado Matriz de Metas e Indicadores de las Políticas Nacionales, en el que se parametriza el aporte del sector al cumplimiento de los objetivos nacionales, planteándose indicadores, unidades de medida, productos esperados, metas semestrales y unidades institucionales responsables.

La Guía de Planeamiento Institucional asigna especial relevancia a la articulación entre plan y presupuesto, destacando expresamente su importancia para disponer de un presupuesto por resultados. El POI se define como el vaso comunicante entre ambos procesos. Este debe ajustarse al nivel de recursos anuales aprobado por el Congreso e incluir como contenido sustantivo no solo la programación multianual de actividades operativas e inversiones definidas a partir del PEI sino también su programación física, de costo y financiera, vinculando así objetivos y acciones estratégicas con las categorías presupuestales.

#### 6.7.6. Carácter participativo de la planificación sectorial

Como señalan García López y García Moreno (2010: 15), la normativa de creación del SINAPLAN «no contempla la participación del Congreso de la República en la discusión de los objetivos y metas del gobierno». Solo es referida la promoción de su participación en la formulación del PEDN como una función del CEPLAN en materia de coordinación. De hecho, la aprobación de la totalidad de los documentos de planificación reseñados corresponde a distintos niveles de decisión al interior del propio Poder Ejecutivo. De este modo, la participación del Congreso se circunscribe a la aprobación anual del presupuesto.

En cambio, la participación de la sociedad civil sí está revista en el proceso de planificación. En tal sentido, la norma que rige el SINAPLAN promueve la generación de sinergias entre el sector público y la sociedad civil (artículo 10º) e impulsa la concertación de los planes con instituciones representativas de la sociedad civil a través metodologías de participación directa y otras de sondeo de opinión (artículo 11º). En sintonía, la Guía de Planeamiento Institucional prevé la participación de centros académicos y de investigación en las diversas fases de su Ciclo de Planeamiento Estratégico para la Mejora Continua.

La Política de Seguridad y Defensa Nacional (2017) también menciona en diversas instancias la necesidad de involucrar a la sociedad civil, y particularmente a la comunidad académica, en la articulación e implementación de sus objetivos y lineamientos, sobre todo en lo vinculado a la investigación y el desarrollo en el plano de la ciencia, la tecnología y la innovación. De todos modos, la reseñada falta de carácter público de los documentos de planificación del sector impide analizar la efectiva participación de la sociedad civil en los respectivos procesos de planificación, tanto sectoriales como institucionales y operativos.

#### 6.8. Resultados consolidados y discusión

La presentación de los hallazgos sobre la práctica de la planificación de la seguridad bajo una perspectiva consolidada se apoya en las tablas 1 a 4. La tabla 1 ilustra los resultados relativos a los estándares sobre seguridad y defensa. La tabla 2 hace lo propio respecto al modelo de orientación a resultados. Las tablas 3 (a, b y c) enseñan los resultados en sobre PpR por dimensión y criterio mínimo. La tabla 4 cuantifica el porcentaje de cumplimiento general por conjunto de estándares. La exposición de los hallazgos se estructura en torno a los criterios (primario y secundario) utilizados para seleccionar las unidades de análisis del estudio.<sup>52</sup>

Cabe recordar que el objetivo de las presentes observaciones generales no es analizar los resultados de la matriz relativos a todas y cada una de las unidades de análisis, tampoco inferir características regionales a partir de hallazgos casuísticos, sino identificar singularidades y patrones que contribuyan a la formulación de hipótesis de trabajo a partir de las cuales diseñar futuras investigaciones complementarias de naturaleza descriptiva y/o explicativa. En este marco, los criterios de selección de las unidades de análisis funcionan como macro variables para ordenar la tarea clasificando los hallazgos.

Tabla Nº 1. Resultados de estándares sectoriales por mirada dispar y unidad de análisis

---

<sup>52</sup> Para mayor detalle de los resultados por país ver fichas respectivas en el Anexo.

Sector Seguridad		Miradas dispares					
Nivel del sector	Criterio mínimo	Ámbitos separados y específicos			Conceptos Interdependientes		
		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
Seguridad	<i>La seguridad nacional está organizada como sistema</i>	-	-	-	NO	SI	SI
	<i>La seguridad nacional tiene un órgano rector propio</i>	-	-	-	NO	SI	SI
Defensa	<i>La defensa nacional adopta el método de planificación por capacidades</i>	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	<i>La planificación de la defensa nacional adopta el formato de ciclo</i>	SI	SI	SI	NO	NO	SI

Tabla N° 2. Resultados del estándar sobre GpR por mirada dispar y unidad de análisis

Orientación a resultados		Miradas dispares					
Criterio mínimo		Ámbitos separados y específicos			Conceptos Interdependientes		
		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
	<i>La planificación sectorial referencia el modelo de orientación a resultados</i>	SI	NO	NO	NO	SI	SI

Tabla N° 3a. Resultados sobre PpR por mirada dispar y unidad de análisis

Planificación orientada a Resultados		Miradas dispares sobre Seguridad y Defensa					
Dimensión	Criterio mínimo	Ámbitos separados y específicos			Conceptos Interdependientes		
		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
Capacidad estratégica	<i>Existe una planificación sectorial a mediano plazo</i>	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	<i>La planificación sectorial precisa su alineamiento con los objetivos nacionales</i>	NO	SI	NO	SI	SI	SI
	<i>Los objetivos de la planificación sectorial establecen metas de mediano plazo</i>	NO	NO	NO	SI	SI	SI
	<i>Existen indicadores para verificar el cumplimiento de metas y objetivos sectoriales</i>	NO	NO	NO	SI	SI	SI
	<i>La planificación sectorial refiere a los objetivos de la Agenda 2030</i>	NO	NO	SI	NO	SI	SI
	<i>Todas las documentos de planificación sectorial están en internet</i>	NO	NO	NO	SI	SI	NO

Tabla N° 3b. Resultados sobre PpR por mirada dispar y unidad de análisis

Planificación orientada a Resultados		Miradas dispares sobre Seguridad y Defensa					
Dimensión	Criterio mínimo	Ámbitos separados y específicos			Conceptos Interdependientes		
		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
Operatividad	<i>La planificación sectorial establece programas para el logro de objetivos</i>	NO	NO	NO	SI	NO	SI
	<i>La planificación sectorial identifica productos (bienes y servicios)</i>	NO	NO	NO	SI	SI	SI
	<i>La planificación sectorial identifica unidades responsables</i>	NO	NO	NO	SI	SI	SI
	<i>La planificación sectorial prevé mecanismos de articulación con el presupuesto</i>	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	<i>Las metas de mediano plazo se descomponen en metas anuales</i>	NO	NO	NO	SI	NO	SI

Tabla N° 3c. Resultados sobre PpR por mirada dispar y unidad de análisis

Planificación orientada a Resultados		Miradas dispares sobre Seguridad y Defensa					
Dimensión	Criterio mínimo	Ámbitos separados y específicos			Conceptos Interdependientes		
		Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú
Carácter participativo	<i>Existen normas que prevén la participación del Poder Legislativo en la discusión de la planificación sectorial</i>	NO	SI	NO	NO	NO	NO
	<i>Las normas se cumple y/o existen otros mecanismos de participación del Poder Legislativo</i>	NO	SI	SI	NO	NO	NO
	<i>Existen normas que prevén la participación de la sociedad civil en la discusión de la planificación sectorial</i>	NO	SI	SI	NO	SI	SI
	<i>La norma se cumple y/o existen otros mecanismos de participación de la sociedad civil</i>	NO	SI	NO	NO	SI	NO

Tabla N° 4. Resultados porcentuales de estándares por mirada dispar y consolidados

Tema	Dimensiones	Grado de cumplimiento		
		Ámbitos separados y específicos	Conceptos interdependientes	Consolidado
Nivel del sector	Seguridad	-	67%	-
	Defensa	100%	67%	84%
GpR	Gestión por Resultados	33%	67%	50%
PpR	Capacidad estratégica	28%	89%	59%
	Operatividad	20%	87%	54%
	Carácter participativo	50%	25%	38%

Bajo la óptica del criterio primario, hay tres atributos de la planificación sectorial que, por identificarse resultados idénticos en todos los casos, parecen no estar relacionados con el enfoque normativo-institucional sobre la relación entre seguridad y defensa al que adscribe cada país. Con ello se hace referencia a la adopción del método de planificación basado en capacidades, a la existencia de una planificación sectorial de mediano plazo, y a la previsión de mecanismos de articulación con el presupuesto. Cabe destacar al respecto el extendido empleo regional del PbC, presente en al menos la mitad de los países de Sudamérica.

Los hallazgos sobre el carácter participativo de la planificación tampoco evidencian convergencias con la adscripción a una u otra mirada dispar sobre la relación entre seguridad y defensa, aunque en este caso por la heterogeneidad de los resultados obtenidos en ambos conjuntos de unidades de análisis. Análoga reflexión amerita la existencia en la planificación sectorial de una referencia expresa, de fuente normativa o documental, al modelo de orientación a resultados, criterio cumplido por la mitad de la muestra seleccionada, aunque en unidades de análisis que adscriben a ambas miradas dispares.

Los resultados obtenidos con relación a la capacidad estratégica y a la operatividad de la planificación, por el contrario, presentan un marcado contraste entre los países que adscriben a una u otra mirada dispar. Con la mencionada excepción del criterio sobre articulación plan-presupuesto, los países que adhieren la mirada de conceptos interdependientes evidencian, en general, mejores resultados. Lo mismo puede afirmarse sobre la adopción de un formato cíclico en la planificación de la defensa,

presente sobre todo en los países que adoptan el enfoque de ámbitos separados y específicos.

Desde el punto de vista del criterio secundario, tanto el nivel como el grado de avance reciente de la PpR en el plano nacional coincide, en general, con los resultados obtenidos para el sector seguridad en todas las unidades de análisis. Ello en virtud de que, en términos de nivel, el único país de la muestra con un puntaje nacional medio y no alto de la muestra, es decir, Argentina, es el que menor cantidad de criterios mínimos cumple. Y porque en el plano de la evolución reciente, los países con un grado sustancial de avance -Ecuador y Perú- son, en ese orden y junto a Colombia, los que más criterios mínimos cumplen.

Esta última reflexión, y no la precedente relativa a las miradas dispares, podría explicar el referido clivaje entre Argentina, Brasil y Chile, por un lado, y Colombia, Ecuador y Perú, por otro, en materia de capacidad estratégica y operatividad, correspondiendo a futuras investigaciones explicitar las relaciones de causalidad entre sendas variables. Ciertamente es que estos últimos tres países presentan a un aceitado sistema nacional de planificación en el marco del cual se inserta la sectorial de seguridad, por lo que existe evidencia preliminar para inferir que su buena puntuación deviene de la implementación de tales buenas prácticas nacionales.

Continuando con el análisis bajo la perspectiva del criterio secundario, también los resultados obtenidos sobre el carácter participativo de la planificación sectorial guardan relación con los respectivos puntajes obtenidos a nivel nacional. De hecho, esta dimensión de la PpR es la de menor cumplimiento comparado, diagnóstico coincidente con la caracterización regional planteada por Armijo y Sanginés (2015: 67). En concreto, las unidades de análisis cuyo carácter participativo de la planificación en el plano nacional es expresamente valorado como positivo (Brasil y Colombia) o negativo (Argentina), repiten tal resultado en el plano sectorial.

En el contexto del carácter participativo, los resultados arrojados son disímiles entre el grado de intervención del Poder Legislativo y de la sociedad civil en la planificación sectorial. En efecto, la participación de la sociedad civil duplica los resultados positivos alcanzados por el Poder Legislativo. Ello es consecuencia de que la mitad de la muestra (Chile, Ecuador, Perú) no prevén la participación legislativa en la planificación sectorial pero sí la de la sociedad civil. Este diagnóstico al interior de la dimensión es compartido por el panorama regional relativo al nivel nacional de gobierno aportado por Armijo y Sanginés (2005: 67).

Para finalizar, ameritan una mención los resultados de la matriz en materia de seguridad según estándares extraídos de la experiencia española, aplicables únicamente -por definición- a los países que adhieren al enfoque sobre la relación entre seguridad y defensa como conceptos interdependientes. En este sentido, los resultados ponen de manifiesto una tendencia hacia su incorporación, generalización que abarca ambos criterios mínimos relevados (carácter sistémico e institucionalidad propia) y engloba los casos de Ecuador y Perú, visualizando el de Colombia, en cambio, como una singularidad regional.

## 7. Conclusiones

Las conclusiones generales del estudio se presentan a continuación ordenadas en torno a los objetivos específicos que este se inicialmente planteara. En consecuencia, su enumeración refiere a la caracterización integral del estado de la planificación sectorial en la región, la exploración de la relación entre desarrollo sostenible y seguridad, la consolidación de una muestra representativa de casos disímiles, el diseño de una matriz de buenas prácticas a la medida del sector y la identificación de la influencia española en el sector y las potencialidades del ámbito iberoamericano para la cooperación regional en la materia.

Primero, el estudio cumple en aportar al conocimiento científico de origen regional una visión comprehensiva y actual sobre la planificación de la seguridad del Estado en Sudamérica que cubre sus principales dimensiones y problemáticas tanto teóricas como prácticas. Esta combinación de perspectivas constituye un enfoque innovador que mitiga el descripto estado embrionario de la producción científica regional en la temática, sentando las bases para la construcción de teoría sobre la seguridad del Estado como política pública con foco en su etapa de formulación y en su contribución al desarrollo sostenible.

Segundo, los hallazgos en el plano teórico fundamentan la inconsistencia técnica que representa concebir a la seguridad del Estado y al desarrollo sostenible como compartimentos estancos de la administración pública. Esta reflexión se apoya en la variedad de aportes que el sector realiza a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, sobre todo en el marco de las crecientes misiones subsidiarias asignadas a las Fuerzas Armadas. También en la compatibilidad conceptual de los principales métodos aplicables a la planificación del desarrollo sostenible en general y de la seguridad del Estado en particular.

Este último punto se erige como uno de los principales aportes del estudio, toda vez que no solo identifica los estándares comunes de sendas propuestas metodológicas, léase, de la planificación orientada a resultados y del planeamiento basado en capacidades, sino que además plantea su articulación conceptual en términos del proceso de agregación de valor público, preparando así el terreno para que futuras investigaciones pormenoricen un arquetipo sectorial de cadena de valor que vincule ambas metodologías y permita su aplicación conjunta en todas las etapas del ciclo de vida de las políticas respectivas.

En esta dirección, el cumplimiento de este objetivo constituye una contribución del estudio para poner de manifiesto el anacronismo institucional que implica la falta de posicionamiento metodológico sobre la temática por parte de los organismos regionales especializados tanto en cooperación para el desarrollo como en asuntos de seguridad y defensa. Ello priva a sendos regímenes regionales de promover buenas prácticas y aportar soluciones técnicas concretas que redunden en la mejora del funcionamiento de los gobiernos, tema de acreditado interés coetáneo para la ciudadanía latinoamericana.

Tercero, en el plano práctico el estudio consigue implementar un relevamiento de datos basado en una muestra amplia cuyo tamaño permite abarcar la mitad de los países de Sudamérica y su alcance temporal -las primeras dos décadas del siglo XXI- avala la vigencia de las conclusiones y recomendaciones que se extraigan de sus hallazgos. Asimismo, los criterios definidos para garantizar la representatividad de la muestra funcionan como proto variables para que futuras investigaciones ahonden en las condiciones que favorecen o no la aplicación de estándares de orientación a resultados en la planificación sectorial.

El empleo de las «miradas dispares» de Rial como criterio de selección permitió además precisar el alcance competencial e institucional del sector seguridad en ambos tipos de casos, lo que resulta fundamental para una adecuada comparación de sus dinámicas y estándares de planificación sectorial. Esta claridad cobra especial importancia en términos analíticos cuando su estudio se realiza de forma conjunta con casos extra regionales o a partir de enfoques globales (por ejemplo, RSS), dada la tendencia general a identificar a este sector de políticas con un abordaje amplio de la noción de seguridad aun no consolidado en Sudamérica.

Cuarto, también en el plano práctico, uno de los principales aportes del estudio es la matriz de criterios mínimos diseñada a medida de la investigación para cotejar el cumplimiento sectorial de estándares de planificación orientada a resultados. Recordemos que dicha tarea representa per se un trabajo original sin precedentes en la región, dado que no existen publicaciones académicas previas con esta perspectiva ni los propios organismos regionales que diseñan tales estándares incluyen a la seguridad del Estado entre los sectores de políticas en los que periódicamente miden su grado de orientación a resultados.

En esta línea, la matriz constituye una suerte de puente metodológico entre desarrollo sostenible y seguridad del Estado de potencial utilidad para mejorar el desempeño de la administración pública regional en este sector de políticas. Máxime porque los

reseñados hallazgos de su aplicación generan evidencia a favor de que los sectores de seguridad que incorporan más criterios de orientación a resultados en su planificación son aquellos en los que dicha dinámica está articulada con una de orden nacional que registra un nivel alto de PpR y avances recientes en la materia, como es el caso de Colombia, Ecuador y Perú.

De todos modos, en sintonía con el alcance exploratorio que presenta el estudio, dichos hallazgos representan solo un punto de partida para el análisis de la problemática. Fundada la posibilidad técnica de aplicar estándares de PpR al sector seguridad del Estado y validada como herramienta a tales fines la referida matriz de comparación, corresponderá a futuras investigaciones científicas calibrar su diseño técnico, precisar su aplicación en niveles intra sectoriales (seguridad nacional, defensa) y abarcar períodos acotados coincidentes con la extensión -generalmente cuadrienal- de los ciclos adoptada por cada país.

La falta de publicación de la totalidad de los documentos y/o planes del sector identificada en buena parte de los casos de estudio constituye un factor limitante que deberá afrontar el diseño de futuros análisis descriptivos o explicativos. No obstante, es menester destacar que, sin excepción, los principales documentos político-estratégicos que rigen la planificación sectorial son públicos. También se pondera como buena práctica la publicidad de las normas que aprueban los documentos reservados (PESEM, Perú), la divulgación de su contenido no secreto (PSDN, Perú) y la difusión de versiones de ejecutivas (PDAM 2008, España).

Quinto, la incorporación del modelo español de planeamiento sectorial en el estudio genera un triple valor de cara a la satisfactoria consecución de los objetivos del estudio, dado que permitió profundizar sobre una de las dos principales fuentes de referencia extra regionales utilizadas en los países latinoamericanos para diseñar sus dinámicas sectoriales de planificación, formular en consecuencia estándares que sirvan para caracterizar específicamente la planificación del sector seguridad en la región y fundamentar la pertinencia del sistema iberoamericano como plataforma para mejorar la gestión sectorial.

Sobre este último aspecto, el estudio pone de manifiesto diversas razones por las cuales el multilateralismo iberoamericano deviene idóneo para fomentar el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre seguridad que redunden en mejores condiciones nacionales para la gestión de este sector de políticas. Tales aspectos incluyen no solo a la mencionada comunalidad metodológica -recordemos que el empleo del PbC se identifica en toda la muestra relevada- sino además a la prioridad

asignada por el sector seguridad español a la cooperación regional en la materia bajo la idea de diplomacia de defensa.

De conformidad con tales afirmaciones, el estudio contribuye a fundamentar la existencia contemporánea de múltiples condiciones de contexto que favorecen la instalación de la seguridad como dimensión de interés en el sistema iberoamericano, zanjando así la histórica deuda de sus planes de acción cuatrienales para con la temática. Ello en el marco de un abordaje de la seguridad en términos de política pública y con hincapié en su contribución como sector al desarrollo sostenible, que por naturaleza puede plasmarse en iniciativas programáticas de cooperación multilateral norte-sur, sur-sur y triangular.

## 8. Fuentes

### 8.1. Fuentes bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (2007). *El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, Caracas, CLAD, Revista Reforma y Democracia N° 39).

— (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. Vol. 1, Núm. 1: 11-36.

Alcolea Navarro, D. (2012), “Las nuevas estrategias de defensa nacional”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión n.º 86.

Álvarez Fuentes, G. (2014). El sistema de planificación de la defensa: requerimientos y desafíos para la gobernabilidad del sector. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Álvarez Fuentes, G. y Figueroa Sepúlveda, M. (2018). El tránsito hacia la planificación basada en capacidades: desafíos para la defensa en Chile. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

— (2019). América Latina y el desafío de la planificación basada en capacidades: aportes preliminares desde la experiencia de Chile. Revista de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad, vol. 14, núm. 1, pp. 119-136.

Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Serie Manuales N° 69. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Armijo, M. Y Sanginés, M. (2015). “Planificación orientada a resultados”. En Kaufmann, J., Sanginés, M.; García Moreno, M. (eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pp. 49-79.

Arteaga Martín, F. (2011). “Propuesta para la implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España”. *Real Instituto Elcano*. Documento de Trabajo N° 19/11.

— (2012). La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo. Real Instituto Elcano. ARI N° 58/12.

— (2013). La defensa que viene: criterios para la reestructuración de la defensa en España. Real Instituto Elcano. Elcano Policy Paper N° 3/13.

Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM).

Avendaño Rojas, A., Laborie Iglesias, M. y Berenguer Hernández, J. (2013). Las estrategias de seguridad nacional de Chile y España: un análisis comparativo. Instituto Español de Estudios Estratégicos y Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Documento de Trabajo 04/2013.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) (2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. [s.l.]: BID y CLAD.

Babbie, E. (1989), *The practice of social research*, 5.<sup>a</sup> ed., Belmont (Estados Unidos de América): Wadsworth Publishing Company.

Ballesteros Martín, M. (2016). En busca de una estrategia de seguridad nacional. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica, México DF: Centro de Investigación y Docencia (CIDE).

Beltrán Villegas, M. (2013). Colombia: de la seguridad democrática a la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad, *Revista Conflicto Social*, 9, pp. 12–38.

Briones Riveros, D. (2014). Reflexiones sobre la estrategia de seguridad nacional española: lecciones para Sudamérica. *Revista Científica General José María Córdova*, 12 (13), pp. 107–124.

Bueno, A. y Gallego Cosme, M. (2021). La diplomacia de defensa de España en Iberoamérica: ¿una estrategia de poder blando? *Methodos*. *Revista de Ciencias Sociales* Nº 9 (1): 27-44

Castillo, A. y Niño, C. (2015). La doctrina de acción integral como política de seguridad en el posconflicto armado en Colombia. En S. Alda Mejías et al (coord.), *Actas VII Jornadas de Estudios de Seguridad*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 511–542.

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) (2011). Informe Preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos de seguridad y defensa en la región suramericana. Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

— (2015). *Institucionalidad de la defensa en Suramérica*. Buenos Aires. Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) (2008). *Políticas de seguridad nacional*, Ginebra, DCAF, Series de Fichas del DCAF sobre Buen Gobierno y Reforma del Sector de la Seguridad N° 2.

— (2015). *Reforma del Sector de Seguridad: aplicación de los principios de buena gobernanza al sector de seguridad*. Serie de Documentos informativos de la RSS. Ginebra: DCAF.

— (2015b). *Top 10 Programming Tools for Security and Justice Sector Reform*. Ginebra: DCAF.

Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) (2015). *Lineamientos básicos para la elaboración de Libros Blancos de Defensa*. Lima: UNLIREC.

Cerda Gutiérrez, H. (1993), *Los elementos de la investigación: como reconocerlos, diseñarlos y construirlos*, Santa Fe de Bogotá: Editorial El Búho.

Colom Piella, G. (2011). *El proceso de planeamiento de la defensa nacional*, *Revista General de Marina*, 206 (5), pp. 833–842.

— (2018). *Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005–16)*. *Papeles de Europa*. Vol. 30 (1), pp. 37-53.

— (2021). *El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Documento de Opinión N° 121.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001). *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa*. Santiago (Chile): CEPAL.

Corporación Latinobarómetro (2021). *Informe 2021: Adiós a Macondo*. Santiago (Chile).

Cuervo, L. y Máttar, J. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Santiago (Chile): Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dankhe, G. (1986). “Investigación y comunicación”, en Fernández-Collado, C. y Dankhe, G (Eds.), *La comunicación humana: ciencia social*, México DF: McGraw Hill de México, pp. 385-454.

- Enseñat y Berea, A. (2012). ¿A qué responden las Estrategias de Seguridad Nacional?, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 31/2012.
- Feliú Ortega, L. (2012). La confusa terminología de la seguridad y la defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 06/2012.
- Ferrero-Turrión, R. (2019). La Estrategia de Seguridad Nacional y su contribución a los ODS. En García Sánchez, F. (comp.): La Agenda 2030 y los ODS: Nueva arquitectura para la seguridad. Gobierno de España, pp. 87-108.
- Galindo Hernández, C. (2005). De la seguridad nacional a la seguridad democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. *Estudios Socio-Jurídicos*, 7, pp. 496–543.
- García López, R. y García Moreno, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- García Moreno, M. y García López, R. (2015). “Aspectos conceptuales y metodológicos”. En Kaufmann, J., Sanginés, M.; García Moreno, M. (eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pp. 1-23.
- García Sánchez, F. (coord.) (2019). La Agenda 2030 y los ODS: Nueva arquitectura para la seguridad. Gobierno de España.
- Glaser, B. (1992), *Basics of grounded theory analysis: emergence vs. forcing*, Mill Valley (Estados Unidos de América): The Sociology Press.
- Gómez, M. (2006), *Introducción a la metodología de la investigación*, Buenos Aires: Editorial Brujas.
- Hernández Samperi, R., Fernández-Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2006), *Metodología de la investigación*, 4.ª ed., México DF: McGraw Hill Interamericana.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. (eds.) (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Laborie Iglesias, M. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Documento Marco Nº 5/2011.

— (2013). Seguridad nacional y estrategia: la protección de los intereses y valores de España en un mundo globalizado, *Escenarios Actuales*, 18 (3), pp. 5–14.

Leal, F. (2011). Una visión de la seguridad en Colombia, *Análisis Político*, 73, pp. 3–36.

Makón, M. (2007). La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados? Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP).

Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

— (2013). Planeamiento estratégico: aportes e interrogantes. Asociación Argentina de Administración Financiera y Presupuesto Público. *Revista Institucional* N° 52, pp. 05-16.

Martirene, R. (2013). Modelo de integración del plan estratégico institucional a un presupuesto público orientado a resultados. *Revista ASAP*, N° 52, p. 39-87.

Máttar, J. y Cuervo, M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago (Chile): Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Máttar, J. y Perrotti, D. (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos*. Santiago (Chile): Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

— (2014b). Planificación y desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias del desarrollo y la desigualdad durante los últimos 20 años. En Máttar, J y Perrotti, D., *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Santiago, Chile), pp. 45-60.

Mei, E. y Mathias, S. (2012). Brasil: la política de la defensa nacional bajo el filtro de la seguridad. En Alda, S. y Gómez, V. (coord.), *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado y Ministerio de Defensa Nacional (Ecuador), pp. 81–99.

Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (2013). Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir. En G. Benavides y M. Chávez (eds.), *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Programa Andino de Derechos Humanos, pp. 47–54.

Moliner González, J. y Caracuel Raya, M. (2018). Apuntes para una conceptualización de defensa nacional y política de defensa. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)- Análisis Nº 13/2018.

Moreira, M. (2020). Impacto de la Ley Orgánica Militar Nº 19.775 en la metodología de planeamiento estratégico de la defensa nacional. Revista Estrategia, Tercera Época, Nº 7, pp. 105-121.

Müller, P. (1990), *Les politiques publiques*, París: Presses Universitaires de France.

Naciones Unidas (2008). Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo a la reforma del sector de la seguridad. Informe del Secretario General, A/62/659-S/2008/39.

Natera Peral, A. (2005). *La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP), Nº 33-34.

Orozco, G. (2006). El concepto de seguridad en la teoría de las relaciones internacionales, Barcelona, Revista CIDOB d'Àffers Internacionals Nº 72.

Ortega Expósito, I. (2012). La naturaleza comparativa de los estudios de caso: una revisión politológica sobre el estado de la cuestión. Encrucijadas Revista Crítica de Ciencias Sociales. Nº 4, pp. 88-89.

Parsons, W. (2007). Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México DF: FLACSO.

Peña, J. (2013). Políticas públicas de defensa. En J. Jordán Enamorado (coord.), *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdez Editores, pp. 239-264.

Pérez Sánchez, M. (2005). El estudio de las políticas. En M. Pérez Sánchez (ed.), *Análisis de políticas públicas*. Granada: Universidad de Granada, pp. 68-99.

Prior, D. (2008), "Investigación en gestión de las organizaciones", Universidad Autónoma de Barcelona.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo. PNUD: New York.

Puig, M. (2015). Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación. Cuadernos de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos (ANEPE), Nº 17.

Raggio Cachinero, B. (2007). La cooperación de defensa iberoamericana. En Instituto Español de Estudios Estratégicos e Instituto Universitario Gutiérrez Mellado: Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos. Madrid, Cuadernos de Estrategia Nº 136, pp. 195-224.

Rial, J. (2014). “América Latina y sus problemas de seguridad y defensa: incertidumbre en tiempos de cambio constante”. En Instituto Español de Estudios Estratégicos; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (eds.), *Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa (Cuadernos de Estrategia 171)*. Madrid: Español de Estudios Estratégicos e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 31–55.

Rizzo de Olivera, E. (2009). A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e transformação das forças armadas, *Interesse Nacional*, abril–junho, pp. 71-83.

Sanahuja, J. (2019). La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad. En García Sánchez, F. (comp.): *La Agenda 2030 y los ODS: Nueva arquitectura para la seguridad*. Gobierno de España, pp. 19-64.

Serrano Monteavaro, M. (2012). El plan nacional de seguridad integral de la República del Ecuador, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Informativo 13/2012.

Silva Serna, J. (2009). La seguridad nacional en Colombia réspice pollum, militarización de lo civil y enemigo interno. *Criterios – Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 2 (2), pp. 283–312.

Sotelo Maciel, A. (2008). La relación planificación–presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados, *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 40, pp. 1–15.

— (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)*, Nº 80.

— (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 1, pp. 47-63.

Tarry, S. (1999). Deepening and widening: an analysis of security definitions in the 1990s, *Journal of Military and Strategic Studies*, 2 (1).

Vega, J. (2015). El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, Nº 2, pp. 35-63.

— (2016). Planeamiento de la defensa en Argentina: modelo y perspectivas, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis Nº 40/2016.

— (2017). Antecedentes de gestión por resultados: el caso defensa, Asociación Argentina de Administración Financiera y Presupuesto Público. *Revista Institucional* Nº 56.

— (2019). Modelos de Planeamiento de la Seguridad en Iberoamérica. En González Piote, L. (ed.), *Escenarios Emergentes: Asia-Pacífico y Sahel*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), pp. 319-346.

— (202X). ¿Resultados vs. Capacidades?: perspectivas teóricas sobre el planeamiento de la seguridad en Sudamérica. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, Nº 18, pp. XX-XX.

Vega, J. y Comini, N. (2017). Registro Suramericano de Gastos de Defensa: el legado de UNASUR. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión Nº 129/2017.

Vieira Silva, J. (2016). Los fundamentos del análisis prospectivo de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. Vol. I, Nº 1, pp. 17-41.

Yin, R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series. Tercera Edición. Newbury Park: Sage.

## 8.2. Fuentes documentales

Argentina. Directiva de Política de Defensa Nacional (2009). Presidencia de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2645-2014-240966/texto>

— Directiva de Política de Defensa Nacional (2014). Presidencia de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2645-2014-240966/texto>

— Directiva de Política de Defensa Nacional (2018). Presidencia de la Nación. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-703-2018-312871/texto>

- Informe Voluntario Nacional (2017). Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Presidencia de la Nación. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/politicassociales-publicaciones-informe-voluntario-nacional-ods-argentina-julio-2017\\_1\\_0\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/politicassociales-publicaciones-informe-voluntario-nacional-ods-argentina-julio-2017_1_0_0.pdf)
- Libro Blanco de la Defensa Nacional (2010). Ministerio de Defensa. Disponible en: [https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro Blanco de la Defensa spanish.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/157079/Libro%20Blanco%20de%20la%20Defensa%20spanish.pdf)
- Libro Blanco de la Defensa Nacional (2015). Ministerio de Defensa. Disponible en: [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro blanco 2015.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/libro_blanco_2015.pdf)
- Manual para la identificación, formulación y evaluación de proyectos con inversión de la Defensa basados en capacidades (2009). Ministerio de Defensa. Disponible en: <http://www.undef.edu.ar/libros/biblioteca-digital/>
- Brasil. Estrategia Nacional de Defensa (2012). Ministerio de Defensa. Disponible en: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>
- Estrategia Nacional de Defensa (2016). Ministerio de Defensa. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado e defesa/copy of pnd e end 2016.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf)
- Estrategia Nacional de Defensa (2020). Ministerio de Defensa. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd end congresso 1.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf)
- Estrategia Nacional de Defensa: paz y seguridad para Brasil (2008). Ministerio de Defensa. Disponible en: <https://es.slideshare.net/Extenda/estrategia-defesa-nacionalespanhol>
- Libro Blanco de Defensa Nacional (2012). Ministerio de Defensa. Disponible en: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>
- Libro Blanco de Defensa Nacional (2020). Ministerio de Defensa. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro branco congresso nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf)
- Política de Defensa Nacional (2005). Ministerio de Defensa. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm)
- Relatório Nacional Voluntario sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2017). Presidencia de la República. Disponible en: [http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatoriovoluntario\\_brasil2017port.pdf](http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf)

Chile. 2º Informe Nacional Voluntario (2019). Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Gobierno de Chile. Disponible en: [http://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Informe\\_Nacional\\_Voluntario\\_CHILE\\_Junio\\_2019.pdf](http://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Informe_Nacional_Voluntario_CHILE_Junio_2019.pdf)

— Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024 (2012). Consulta de S.E. el presidente de la República al Honorable Senado de la República. Gobierno de Chile. Disponible en: <https://articulo30.org/politica-defensa/estrategia-nacional-de-seguridad-y-defensa-de-chile/>

— Libro de la Defensa Nacional de Chile (2010). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010/>

— Libro de la Defensa Nacional de Chile (2017). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Declaración II Cumbre (2014). La Habana (Cuba), 29 de enero de 2014. Disponible en: <https://www.fao.org/3/bl906s/bl906s.pdf>

Colombia. Guía de Aplicación Plan Estratégico Militar – GAPE 2016-2018 (2016). Comando General de las Fuerzas Militares. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/Planeacion/PoliticasyGuia\\_Planeamiento\\_Estrategico\\_2016-2018.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/PoliticasyGuia_Planeamiento_Estrategico_2016-2018.pdf)

— Guía Metodológica de Planeación por Capacidades (2018). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <http://capacitas.mindefensa.gov.co/storage/biblioteca/Tomo%20%20-%20Proceso%20.pdf>

— Guía de Planeamiento Estratégico 2005-2006 (2005). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Home/Guia\\_de\\_Planeamiento\\_Estrategico\\_2005\\_-\\_2006.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/Guia_de_Planeamiento_Estrategico_2005_-_2006.pdf)

— Guía de Planeamiento Estratégico 2007-2010 (2007). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/14238180/guia-de-planeamiento-estrategico-ministerio-de-defensa>

- Guía de Planeamiento Estratégico 2011-2014 (2011). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: [https://www.armada.mil.co/sites/default/files/planeamiento\\_estrategico\\_2011-2014.pdf](https://www.armada.mil.co/sites/default/files/planeamiento_estrategico_2011-2014.pdf)
  
- Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018 (2016). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/Planeacion/Politic/PES\\_mar\\_2018.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Politic/PES_mar_2018.pdf)
  
- Guía para la Formulación y Seguimiento a la Planeación Estratégica Sectorial (2017). Presidencia de la República. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/DocumentosSIGEPRE/G-DE-02-Formulacion-seguimiento-planeacion-institucional.pdf>
  
- Manual de Procedimientos Presupuestales Sector Defensa (2011). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/Planeacion/manual\\_procedimientos\\_2011\\_v5.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/manual_procedimientos_2011_v5.pdf)
  
- Plan Estratégico Institucional 2016–2018 (2016). Ejército Nacional de Colombia. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre\\_el\\_Ministerio/Planeacion/Politic/Guia\\_Planeamiento\\_Estrategico\\_2016-2018.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Politic/Guia_Planeamiento_Estrategico_2016-2018.pdf)
  
- Plan Estratégico Militar 2030 (2015). Comando General de las Fuerzas Militares. Disponible en: [https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/Planeacion/Planes/plan\\_estrategico\\_militar\\_2030.pdf](https://www.fac.mil.co/sites/default/files/linktransparencia/Planeacion/Planes/plan_estrategico_militar_2030.pdf)
  
- Plan Estratégico Naval 2015–2018 (2015). Armada Nacional. Disponible en: [https://www.armada.mil.co/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_naval\\_2015-2018.pdf](https://www.armada.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_naval_2015-2018.pdf)
  
- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: todos por un nuevo país (2015). Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd%202014-2018%20tomo%201%20internet.pdf>
  
- Política de Defensa y Seguridad (PDS): para la legalidad, el emprendimiento y la equidad (2019). Gobierno de Colombia. Disponible en:

[https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_deguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf)

— Política de Defensa y Seguridad: todos por un Nuevo País (2015). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Descargables/espanol/politica\\_defensa\\_deguridad2015.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/politica_defensa_deguridad2015.pdf)

— Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003). Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf>

— Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) (2007). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/consolidacion.pdf>

— Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) (2011). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Home/pispd.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf)

— Reporte Nacional Voluntario Colombia (2018). Departamento Nacional de Planeación. Gobierno de Colombia. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Reporte%20Nacional%20Voluntario%20Colombia%20ODS.pdf>

— Transformación y Futuro de la Fuerza Pública (2014). Ministerio de Defensa. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia\\_planeacion/proyeccion/documentos/trasnformacion\\_futuro\\_FP.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estrategia_planeacion/proyeccion/documentos/trasnformacion_futuro_FP.pdf)

Ecuador. Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad 2017-2021 (2018). Consejo Sectorial de Seguridad. Disponible en: [https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/Agenda\\_De\\_Coordinaci%C3%B3n\\_Intersectorial\\_De\\_Seguridad\\_2018\\_ok.pdf](https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/Agenda_De_Coordinaci%C3%B3n_Intersectorial_De_Seguridad_2018_ok.pdf)

— Agenda Política de la Defensa (2011). Ministerio de Coordinación de Seguridad. Disponible en: [https://issuu.com/micsecuador/docs/agenda\\_politica\\_de\\_la\\_defensa](https://issuu.com/micsecuador/docs/agenda_politica_de_la_defensa)

- Agenda Política de la Defensa 2014-2017 (2014). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/Agenda-Politica-Defensa.pdf>
- Examen Nacional Voluntario (2018). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Disponible en: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19598Ecuador\\_ENV\\_ECUADOR\\_2018\\_FINAL.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19598Ecuador_ENV_ECUADOR_2018_FINAL.pdf)
- Plan Estratégico Institucional 2014-2017. Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://www.scpm.gob.ec/images/planificacion-institucional/Plan-Estrategico-SCPM-2014-2017.pdf>
- Plan Estratégico Institucional 2017-2021. Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/Plan-Estrat%C3%A9gico-Institucional-2017-2021.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013 (2009). Consejo Nacional de Planificación. Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/%20Informacion-Legal/Normas-de-Regulacion/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir/Plan+Nacional+del+Buen+Vivir+2009-2013.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2013-2017 (2013). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Disponible en: <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2018/10/Plan-Nacional-para-el-Buen-Vivir-2013-%E2%80%93-2017.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo - Toda una Vida 2017-2021 (2017). Consejo Nacional de Planificación. Disponible en: <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Toda%20Una%20Vida%202017%20-%202021.pdf>
- Plan Nacional de Seguridad Integral (2011). Ministerio de Coordinación de Seguridad. Disponible en: [https://issuu.com/micsecuador/docs/plan\\_nacional\\_seguridad\\_integral](https://issuu.com/micsecuador/docs/plan_nacional_seguridad_integral)
- Plan Nacional de Seguridad Integral (2014). Ministerio de Coordinación de Seguridad. Disponible en: [https://eempn.gob.ec/documentos\\_2017/Plan\\_nacional\\_seguridad\\_integral2014\\_2017.pdf](https://eempn.gob.ec/documentos_2017/Plan_nacional_seguridad_integral2014_2017.pdf)

— Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 (2019). Gabinete Sectorial de Seguridad. Disponible en: <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-nacional-min-interior-web.pdf>

— Plan Sectorial de Defensa 2017-2021 (2019). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/02/plan-sectorial-final-2020-web.pdf>

— Política de la Defensa Nacional del Ecuador - Libro Blanco (2018). Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en: <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>

España. Directiva de Defensa Nacional 2008 (2008). Gobierno de España. Consejo de Defensa Nacional. Disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/mardigitaldocinstituc/prefLang-en/01docu-institucional-defensa--05directiva-defensa-nacional>

— Directiva de Defensa Nacional 2012: por una defensa necesaria, por una defensa responsable (2012). Gobierno de España. Presidencia del Gobierno. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2012.pdf>

— Directiva de Defensa Nacional 2020 (2020). Gobierno de España. Presidencia del Gobierno. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>

— Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos (2011). Gobierno de España. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/documents/9BED-CF7A-estrategiaespanoladeseguridad.pdf>

— Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido (2013). Presidencia del Gobierno. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf)

— Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido de todos y para todos (2017). Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional. Disponible en: [https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/Estrategia\\_Seguridad\\_Nacional\\_2017.pdf](https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/Estrategia_Seguridad_Nacional_2017.pdf)

- Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido (2021). Presidencia del Gobierno. Departamento de Seguridad Nacional. Disponible en: [https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESN2021%20Accesible\\_1.pdf](https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESN2021%20Accesible_1.pdf)
- Plan de Diplomacia de Defensa (2011). Gobierno de España. Ministerio de Defensa. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/misiones/diplomaciaDefensadoc/DGL-110506-Plan-Diplomacia.pdf>
- Revisión Estratégica de la Defensa (2003). Gobierno de España. Ministerio de Defensa. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/revision-estrategica.pdf>
- Perú. Guía de Políticas Nacionales (2018). Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Disponible en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/321583/Guia\\_elabor\\_politicas\\_nacionales.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/321583/Guia_elabor_politicas_nacionales.pdf)
- Guía para el Planeamiento Institucional (2018). Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1057135/Gu%C3%ADa-para-el-planeamiento-institucional-26marzo2019w20200728-16199-13d0lk2.pdf>
- Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (2017). Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15856Peru.pdf>
- Las 35 Políticas del Acuerdo Nacional Políticas de Estado (2002). Foro del Acuerdo Nacional. Disponible en: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/11108.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/11108.pdf)
- Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021 (2011). Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Disponible en: [https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan\\_bicentenario\\_ceplan.pdf](https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan.pdf)
- Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: Perú hacia el 2021 (2016). Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan%20Peru%20PEDN-2021-15-07-2016-RM-138-2016-PCM2.pdf>
- Plan Estratégico Institucional – PEI 2018-2020 (2017). Ministerio de Defensa. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2620700/PEI.pdf.pdf>

— Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM 2017-2021. Ministerio de Defensa. Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc\\_mins/doc\\_gestion/PESEM2017\\_2021\\_RM\\_411\\_2016EF41.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PESEM2017_2021_RM_411_2016EF41.pdf)

— Plan Operativo Institucional – POI 2018 (2017). Ministerio de Defensa. Disponible en: [https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte\\_transparencia\\_enlaces.aspx?id\\_entidad=10011&id\\_tema=5&ver=D#.YpTb\\_KjMLrc](https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=10011&id_tema=5&ver=D#.YpTb_KjMLrc)

— Planeamiento del Sector Defensa en el Campo Militar 2017-2021 (2017). Ministerio de Defensa. Disponible en: [https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/RM%20927\\_2017.pdf](https://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/RM%20927_2017.pdf)

— Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2013). Presidencia del Consejo de Ministros. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/2B58575817FAAC8705257B6E00749ED8/\\$FILE/POLITICANACIONALDEMODERNIZCIONDELAGESTIONPUBLICAAL2021.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B58575817FAAC8705257B6E00749ED8/$FILE/POLITICANACIONALDEMODERNIZCIONDELAGESTIONPUBLICAAL2021.pdf)

— Política de Seguridad y Defensa Nacional (2017). Presidencia de la República. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1914641/DS%20012-2017-DE%20que-aprueba-la-politica-de-seguridad-y-defensa%20%281%29.pdf.pdf>

— Política General de Gobierno al 2021 (2018). Presidencia de la República. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/155522/D-S-N-056-2018-PCM.pdf>

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Comunicado Especial sobre Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública (2011). Asunción, 29 de octubre de 2011. Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/CE-XXI-CUMBRE-Seguridad-Ciudadana.pdf>

### 8.3. Fuentes normativas

Argentina. Decreto N° 1.691/2006, de 22 de noviembre, por el que se aprueba la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

— Decreto N° 1.729/2007, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional.

— Decreto N° 1.714/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba la Directiva de Política de Defensa Nacional.

- Decreto Nº 2.645/2014, de 30 de diciembre, por el que se aprueba la Directiva de Política de Defensa Nacional.
- Decreto Nº 703/2018, de 30 de julio, por el cual se aprueba la Directiva de Política de Defensa Nacional.
- Ley Nº 23.554, de 13 de abril de 1988, de Defensa Nacional.
- Ley Nº 24.059, de 18 de diciembre de 2001, de Seguridad Interior.
- Ley Nº 24.948, de 18 de marzo de 1998, de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.
- Resolución Ministerial Nº 54/2011, de 29 de diciembre de 2011, por la que se aprueba el Sistema de Planeamiento de Recursos para la Defensa (SIPRED).
- Resolución Ministerial Nº 220/2011., de 29 de marzo, por la que se aprueba la Directiva General para la Elaboración del Presupuesto de la Jurisdicción Defensa.

#### Brasil

- Decreto Nº 3.897/2001, de 24 de agosto, por el que se fijan directrices para el empleo de las Fuerzas Armadas en la garantía de la ley y el orden.
- Decreto Legislativo Nº 373/2013, de 25 de septiembre, por el que se aprueba la Política Nacional de Defensa, la Estrategia Nacional de Defensa y el Libro Blanco de Defensa Nacional.
- Decreto Legislativo Nº 179/2018, de 14 de diciembre, por el que se aprueba la Política Nacional de Defensa, la Estrategia Nacional de Defensa y el Libro Blanco de Defensa Nacional.
- Ley Complementaria Nº 97, de 9 de junio de 1999, por la que se disponen normas generales para la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas.
- Portaria Normativa 3.461/13, de 19 de diciembre, por la que se aprueba la publicación Garantía de la Ley y el Orden.
- Portaria Normativa Nº 3.962/MD, de 20 de diciembre de 2011, por la que se aprueba el Sistema de Planeamiento Estratégico de Defensa (SISPED).
- Portaria Normativa Nº 24/MD, de 8 de enero, por la que se actualiza el Sistema de Planeamiento Estratégico de Defensa (SISPED).

#### Chile

— Decreto Supremo Nº 113/2014, de 17 de julio, por el que se establece el Proceso de Planificación de la Defensa Nacional.

— Ley Nº 20.424, de 4 de febrero de 2010, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional.

— Ley Nº 13.196, de 20 de octubre de 1958, Reservada del Cobre.

— Resolución Exenta Ministerial Nº 21/18, de 15 de enero, por la que se aprueba el Manual de Procesos de la Planificación basada en Capacidades para la Defensa Nacional.

#### Colombia

— Ley Nº 152, de 19 de julio de 1994, por que se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

— Ley Nº 684, de 13 de agosto de 2001, por la que se expiden normas sobre organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional.

— Decreto Nº 4.748, de 23 de diciembre de 2010, por el que se modifica el decreto 2134 de 1992

— Decreto Nº 1.083, de 26 de mayo de 2015, por el que se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

#### Ecuador

— Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, de 19 de octubre de 2010.

— Ley de Seguridad Pública y del Estado, de 21 de septiembre de 2009.

— Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, de 15 de mayo de 2014.

— Decreto Ejecutivo Nº 7, de 24 de mayo de 2017, por el que se suprimen los Ministerios de Coordinación.

— Decreto Ejecutivo Nº 34, de 14 de junio de 2017, por el que se expiden disposiciones para la organización y funcionamiento de los Consejos Sectoriales.

— Decreto Ejecutivo Nº 439, del 14 de junio de 2018, por el que se modifican los Consejos Sectoriales.

— Decreto Ejecutivo Nº 660, del 5 de febrero de 2019, por el que se reemplazan los Consejos Sectoriales por Gabinetes Sectoriales.

España. Ley Nº 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

— Orden Ministerial N° 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa.

— Orden Ministerial N° 60/2015, de 3 de diciembre, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa.

Perú

— Decreto Supremo N° 012-2017-DE, de 20 de diciembre, por el que se aprueba la Política de Seguridad y Defensa Nacional.

— Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021.

— Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, de 16 de agosto, por el que aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros a diversos ministerios.

— Decreto Supremo N° 056-2018-PCM, de 23 de mayo, por el que se aprueba la Política General de Gobierno al 2021.

— Decreto Legislativo N° 1.129/2012, de 6 de diciembre, que regula el Sistema de Defensa Nacional.

— Decreto Legislativo N° 1.088/2008, de 27 de junio, por el que se crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

— Resolución Ministerial N° 2054-2017-DE/SG, de 15 de diciembre, por la que se aprueba el Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2017-2021.

— Resolución Ministerial N° 2084-2017-DE/SG, de 22 de diciembre, por la que se aprueba el Plan Estratégico Institucional PEI 2018-2020 del Ministerio de Defensa.

— Resolución Ministerial N° 2116-2017-DE/SG, de 29 de diciembre, por la que se aprueba el Plan Operativo Institucional POI 2018 del Ministerio de Defensa.

— Resolución Ministerial 927-2017-DE/SG, de 6 de julio, por la que se aprueba la Directiva General Planeamiento Estratégico del Sector Defensa en el Campo Militar 2017-2021.

#### 8.4. Entrevistas

Agüero, Felipe. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile (U Chile). Entrevista realizada el 16-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

Álvarez Fuentes, Gonzalo. Universidad Arturo Prat (UNAP). Entrevista realizada el 23-5-19 en Santiago de Chile (Chile).

Arancibia, Daniel. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Entrevista realizada el 18-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

Arancibia, Felipe. Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM). Entrevista realizada el 17-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

Arenas, Dante. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Entrevista realizada el 23-5-19 en Santiago de Chile (Chile).

Arteaga Martín, Félix. Real Instituto Elcano (RIE). Entrevista realizada el 23-5-18 en Madrid (España).

Baeza Freer, Jaime. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile (U Chile). Entrevista realizada el 22-5-19 en Santiago de Chile (Chile).

Ballesteros, Miguel Angel. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Entrevista realizada el 25-5-18 en Madrid (España).

Caballero Santos, Sergio. Universidad Deusto. Entrevista realizada el 26-6-18 por medios virtuales.

Colom Piella, Guillem. Universidad Pablo de Olavide (UPO). Entrevista realizada el 22-5-18 en Madrid (España).

Dávila, Mireya. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile (U Chile). Entrevista realizada el 14-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

Díaz Urrutia, Germán. Universidad Alberto Hurtado (UAH). Entrevista realizada el 16-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

Escudero, Cristina. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile (U Chile). Entrevista realizada el 14-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

Figueroa, Pamela. Universidad de Santiago de Chile (USACH). Entrevista realizada el 25-5-19 en Santiago de Chile (Chile).

Fonfría Mesa, Antonio. Universidad Complutense de Madrid (UCM). Entrevista realizada el 23-5-18 en Madrid (España).

Frühling, Hugo. Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile (U Chile). Entrevista realizada el 14-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

Fuente Cobo, Ignacio. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Entrevista realizada el 25-5-18 en Madrid (España).

Gil Gil, Alicia. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Entrevista realizada el 24-5-18 en Madrid (España).

González Martín, Andrés. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Entrevista realizada el 25-5-18 en Madrid (España).

Illanes Poulangeon, Felipe. Ministerio de Defensa Nacional (Chile). Entrevista realizada el 16-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

Martí Sempere, Carlos. Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE). Entrevista realizada el 22-5-18 en Madrid (España).

Milet, Paz. Instituto de Estudios Internacionales (IEI). Entrevista realizada el 17-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

Moliner González, Juan. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM). Entrevista realizada el 24-5-18 en Madrid (España).

Morán Blanco, Sagrario. Universidad Rey Juan Carlos (URJC). Entrevista realizada el 23-5-18 en Madrid (España).

Patillo Álvarez, Guillermo. Universidad Católica de Chile (UC). Entrevista realizada el 25-5-19 en Santiago de Chile (Chile).

Rodríguez Pinzón, Erika. Universidad Complutense de Madrid (UCM). Entrevista realizada el 21-5-18 en Madrid (España).

Rojo Carralero, Begoña. Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España (ISDEFE). Entrevista realizada el 24-5-18 en Madrid (España).

Salas, Alejandro. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Entrevista realizada el 15-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

Vanderschueren, Franz. Universidad Alberto Hurtado (UAH). Entrevista realizada el 26-5-19 en Santiago de Chile (Chile).

Varas Fernández, Augusto. Fundación Equitas. Entrevista realizada el 17-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

Winchester, Lucy. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Entrevista realizada el 23-5-19 en Santiago de Chile (Chile).

Yopo Herrera, Mladen. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).  
Entrevista realizada el 15-1-19 en Santiago de Chile (Chile).

## 9. Anexos

### 9.1. Ficha de resultados de Argentina

FICHA TÉCNICA POR PAÍS: ARGENTINA				
<b>Criterios de selección como unidad de análisis</b>				
		Mirada dispar	Ámbitos separados y específicos	
PpR	Nivel	Medio		
	Avance	Regular		
<b>Estándares sobre seguridad y defensa</b>				
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje	
Defensa	La defensa nacional adopta el método de planificación por capacidades	SI	100%	
	La planificación de la defensa nacional adopta el formato de ciclo	SI		
<b>Incorporación de modelo de orientación a resultados</b>				
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje	
GpR	La planificación sectorial referencia el modelo de orientación a resultados	SI	100%	
<b>Estándares de planificación orientada a resultados</b>				
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje	
Capacidad estratégica	Existe una planificación sectorial a mediano plazo	SI	17%	12%
	La planificación sectorial precisa su alineamiento con los objetivos nacionales	NO		
	Los objetivos de la planificación sectorial establecen metas de mediano plazo	NO		
	Existen indicadores para verificar el cumplimiento de metas y objetivos sectoriales	NO		
	La planificación sectorial refiere a los objetivos de la Agenda 2030	NO		
Todos los documentos de planificación sectorial están en internet	NO			
Operatividad	La planificación sectorial establece programas para el logro de objetivos	NO	20%	
	La planificación sectorial identifica productos (bienes y servicios)	NO		
	La planificación sectorial identifica unidades responsables	NO		
	La planificación sectorial prevé mecanismos de articulación con el presupuesto	SI		
Carácter participativo	Las metas de mediano plazo se descomponen en metas anuales	NO	0%	
	Existen normas que prevén la participación del Poder Legislativo en la discusión de la planificación sectorial	NO		
	Las normas se cumple y/o existen otros mecanismos de participación del Poder Legislativo	NO		
	Existen normas que prevén la participación de la sociedad civil en la discusión de la planificación sectorial	NO		
	La norma se cumple y/o existen otros mecanismos de participación de la sociedad civil	NO		

## 9.2. Ficha de resultados de Brasil

FICHA TÉCNICA POR PAÍS: BRASIL			
<b>Criterios de selección como unidad de análisis</b>			
		Mirada dispar	Ámbitos separados y específicos
PpR	Nivel	Alto	
	Avance	Nulo	
<b>Estándares sobre seguridad y defensa</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
Defensa	La defensa nacional adopta el método de planificación por capacidades	SI	100%
	La planificación de la defensa nacional adopta el formato de ciclo	SI	
<b>Incorporación de modelo de orientación a resultados</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
GpR	La planificación sectorial referencia el modelo de orientación a resultados	NO	-
<b>Estándares de planificación orientada a resultados</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
Capacidad estratégica	Existe una planificación sectorial a mediano plazo	SI	33%
	La planificación sectorial precisa su alineamiento con los objetivos nacionales	SI	
	Los objetivos de la planificación sectorial establecen metas de mediano plazo	NO	
	Existen indicadores para verificar el cumplimiento de metas y objetivos sectoriales	NO	
	La planificación sectorial refiere a los objetivos de la Agenda 2030	NO	
	Todos los documentos de planificación sectorial están en internet	NO	
Operatividad	La planificación sectorial establece programas para el logro de objetivos	NO	51%
	La planificación sectorial identifica productos (bienes y servicios)	NO	
	La planificación sectorial identifica unidades responsables	NO	
	La planificación sectorial prevé mecanismos de articulación con el presupuesto	SI	
	Las metas de mediano plazo se descomponen en metas anuales	NO	
Carácter participativo	Existen normas que prevén la participación del Poder Legislativo en la discusión de la planificación sectorial	SI	100%
	Las normas se cumple y/o existen otros mecanismos de participación del Poder Legislativo	SI	
	Existen normas que prevén la participación de la sociedad civil en la discusión de la planificación sectorial	SI	
	La norma se cumple y/o existen otros mecanismos de participación de la sociedad civil	SI	

### 9.3. Ficha de resultados de Chile

FICHA TÉCNICA POR PAÍS: CHILE			
<b>Criterios de selección como unidad de análisis</b>			
		Mirada dispar	Ámbitos separados y específicos
PpR	Nivel	Alto	
	Avance	Regular	
<b>Estándares sobre seguridad y defensa</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
Defensa	La defensa nacional adopta el método de planificación por capacidades	SI	100%
	La planificación de la defensa nacional adopta el formato de ciclo	SI	
<b>Incorporación de modelo de orientación a resultados</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
GpR	La planificación sectorial referencia el modelo de orientación a resultados	NO	-
<b>Estándares de planificación orientada a resultados</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
Capacidad estratégica	Existe una planificación sectorial a mediano plazo	SI	33%
	La planificación sectorial precisa su alineamiento con los objetivos nacionales	NO	
	Los objetivos de la planificación sectorial establecen metas de mediano plazo	NO	
	Existen indicadores para verificar el cumplimiento de metas y objetivos sectoriales	NO	
	La planificación sectorial refiere a los objetivos de la Agenda 2030	SI	
	Todos los documentos de planificación sectorial están en internet	NO	
Operatividad	La planificación sectorial establece programas para el logro de objetivos	NO	20%
	La planificación sectorial identifica productos (bienes y servicios)	NO	
	La planificación sectorial identifica unidades responsables	NO	
	La planificación sectorial prevé mecanismos de articulación con el presupuesto	SI	
	Las metas de mediano plazo se descomponen en metas anuales	NO	
Carácter participativo	Existen normas que prevén la participación del Poder Legislativo en la discusión de la planificación sectorial	NO	100%
	Las normas se cumple y/o existen otros mecanismos de participación del Poder Legislativo	SI	
	Existen normas que prevén la participación de la sociedad civil en la discusión de la planificación sectorial	SI	
	La norma se cumple y/o existen otros mecanismos de participación de la sociedad civil	NO	

## 9.4. Ficha de resultados de Colombia

FICHA TÉCNICA POR PAÍS: COLOMBIA				
<b>Criterios de selección como unidad de análisis</b>				
		<b>Mirada dispar</b>	<b>Ámbitos separados y específicos</b>	
PpR	Nivel	Alto		
	Avance	Regular		
<b>Estándares sobre seguridad y defensa</b>				
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje	
Seguridad	La seguridad nacional está organizada como sistema	NO	0%	
	La seguridad nacional tiene un órgano rector propio	NO		
Defensa	La defensa nacional adopta el método de planificación por capacidades	SI	100%	
	La planificación de la defensa nacional adopta el formato de ciclo	SI		
<b>Incorporación de modelo de orientación a resultados</b>				
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje	
GpR	La planificación sectorial referencia el modelo de orientación a resultados	NO	-	
<b>Estándares de planificación orientada a resultados</b>				
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje	
Capacidad estratégica	Existe una planificación sectorial a mediano plazo	SI	93%	61%
	La planificación sectorial precisa su alineamiento con los objetivos nacionales	SI		
	Los objetivos de la planificación sectorial establecen metas de mediano plazo	SI		
	Existen indicadores para verificar el cumplimiento de metas y objetivos sectoriales	SI		
	La planificación sectorial refiere a los objetivos de la Agenda 2030	NO		
	Todos los documentos de planificación sectorial están en internet	SI		
Operatividad	La planificación sectorial establece programas para el logro de objetivos	SI	100%	
	La planificación sectorial identifica productos (bienes y servicios)	SI		
	La planificación sectorial identifica unidades responsables	SI		
	La planificación sectorial prevé mecanismos de articulación con el presupuesto	SI		
	Las metas de mediano plazo se descomponen en metas anuales	SI		
Carácter participativo	Existen normas que prevén la participación del Poder Legislativo en la discusión de la planificación sectorial	NO	0%	
	Las normas se cumple y/o existen otros mecanismos de participación del Poder Legislativo	NO		
	Existen normas que prevén la participación de la sociedad civil en la discusión de la planificación sectorial	NO		
	La norma se cumple y/o existen otros mecanismos de participación de la sociedad civil	NO		

## 9.5. Ficha de resultados de Ecuador

FICHA TÉCNICA POR PAÍS: ECUADOR			
<b>Criterios de selección como unidad de análisis</b>			
		Mirada dispar	Ámbitos separados y específicos
PpR	Nivel	Alto	
	Avance	Sustantivo	
<b>Estándares sobre seguridad y defensa</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
Seguridad	La seguridad nacional está organizada como sistema	NO	0%
	La seguridad nacional tiene un órgano rector propio	NO	
Defensa	La defensa nacional adopta el método de planificación por capacidades	SI	100%
	La planificación de la defensa nacional adopta el formato de ciclo	SI	
<b>Incorporación de modelo de orientación a resultados</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
GpR	La planificación sectorial referencia el modelo de orientación a resultados	NO	-
<b>Estándares de planificación orientada a resultados</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
Capacidad estratégica	Existe una planificación sectorial a mediano plazo	SI	100%
	La planificación sectorial precisa su alineamiento con los objetivos nacionales	SI	
	Los objetivos de la planificación sectorial establecen metas de mediano plazo	SI	
	Existen indicadores para verificar el cumplimiento de metas y objetivos sectoriales	SI	
	La planificación sectorial refiere a los objetivos de la Agenda 2030	SI	
	Todos los documentos de planificación sectorial están en internet	SI	
Operatividad	La planificación sectorial establece programas para el logro de objetivos	NO	70%
	La planificación sectorial identifica productos (bienes y servicios)	SI	
	La planificación sectorial identifica unidades responsables	SI	
	La planificación sectorial prevé mecanismos de articulación con el presupuesto	SI	
	Las metas de mediano plazo se descomponen en metas anuales	NO	
Carácter participativo	Existen normas que prevén la participación del Poder Legislativo en la discusión de la planificación sectorial	NO	50%
	Las normas se cumple y/o existen otros mecanismos de participación del Poder Legislativo	NO	
	Existen normas que prevén la participación de la sociedad civil en la discusión de la planificación sectorial	SI	
	La norma se cumple y/o existen otros mecanismos de participación de la sociedad civil	SI	

## 9.6. Ficha de resultados de Perú

FICHA TÉCNICA POR PAÍS: PERÚ			
<b>Criterios de selección como unidad de análisis</b>			
		Mirada dispar	Ámbitos separados y específicos
PpR	Nivel	Alto	
	Avance	Sustantivo	
<b>Estándares sobre seguridad y defensa</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
Seguridad	La seguridad nacional está organizada como sistema	SI	100%
	La seguridad nacional tiene un órgano rector propio	SI	
Defensa	La defensa nacional adopta el método de planificación por capacidades	SI	100%
	La planificación de la defensa nacional adopta el formato de ciclo	SI	
<b>Incorporación de modelo de orientación a resultados</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
GpR	La planificación sectorial referencia el modelo de orientación a resultados	SI	100%
<b>Estándares de planificación orientada a resultados</b>			
Dimensión	Criterio mínimo	Resultado	Porcentaje
Capacidad estratégica	Existe una planificación sectorial a mediano plazo	SI	83%
	La planificación sectorial precisa su alineamiento con los objetivos nacionales	SI	
	Los objetivos de la planificación sectorial establecen metas de mediano plazo	SI	
	Existen indicadores para verificar el cumplimiento de metas y objetivos sectoriales	SI	
	La planificación sectorial refiere a los objetivos de la Agenda 2030	SI	
	Todos los documentos de planificación sectorial están en internet	NO	
Operatividad	La planificación sectorial establece programas para el logro de objetivos	SI	100%
	La planificación sectorial identifica productos (bienes y servicios)	SI	
	La planificación sectorial identifica unidades responsables	SI	
	La planificación sectorial prevé mecanismos de articulación con el presupuesto	SI	
	Las metas de mediano plazo se descomponen en metas anuales	SI	
Carácter participativo	Existen normas que prevén la participación del Poder Legislativo en la discusión de la planificación sectorial	NO	25%
	Las normas se cumple y/o existen otros mecanismos de participación del Poder Legislativo	NO	
	Existen normas que prevén la participación de la sociedad civil en la discusión de la planificación sectorial	SI	
	La norma se cumple y/o existen otros mecanismos de participación de la sociedad civil	NO	