

**REPÚBLICA DEL ECUADOR
SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**XXXIII CURSO DE MAESTRIA EN SEGURIDAD NACIONAL Y
DESARROLLO, CON MENCIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA Y GERENCIA
EMPRESARIAL**



**ALTERNATIVA DE UN MODELO DE ESTRUCTURA PARA LA
PLANIFICACION DE LA SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONAL**

**Tesis presentada como requisito para optar al Grado de Máster
en Seguridad y Desarrollo**

Autor: CRNL. EMC. Gustavo Vicente Cabrera Campuzano

Director de Tesis: CRNL. EMC. Federico Armas G.

Quito, septiembre de 2006

DEDICATORIA

**A mi familia: mi esposa e hijos, por su
paciencia y apoyo durante la
realización de la maestría**

AGRADECIMIENTO

A la Fuerza Terrestre por la oportunidad que me dio para realizar la maestría, al Instituto de Altos Estudios Nacionales, a los asesores y catedráticos por sus valiosos conocimientos impartidos y en especial a quienes me asistieron en la realización de esta proposición.

AUTORIZACION DE PUBLICACION

Autorizo al Insitito de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de investigación.

Quito, septiembre de 2006

f) -----

GUSTAVO V. CABRERA C.
CRNL. DE EMC.

CONTENIDO	Paginación
LISTA DE GRAFICOS	iii
INTRODUCCION	iv
 CAPITULO I 	
GENERALIDADES	
1.1. Planteamiento del Problema	1
1.2. Justificación	4
1.3. Marco teórico y jurídico	7
 CAPITULO II 	
ACTUAL ESTRUCTURA DE PLANIFICACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y DESARROLLO DEL ECUADOR	
2.1. Estructura de la Seguridad Nacional	13
2.2. Proceso de Planificación de la Seguridad Nacional	21
2.3. Sistema Nacional de Planificación.	35
2.4. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)	42
2.5. Proceso de Planificación para el Desarrollo	47
 CAPITULO III 	
ESTRUCTURA DE PLANIFICACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO EN LOS PAISES AMIGOS	
3.1. Sistema de Planificación en Colombia	63
3.2. Sistema de Planificación en Perú	68
3.3. Sistema de Planificación en Chile	83

3.4.	Sistema de Planificación en Venezuela	100
3.5.	Sistema de Planificación en Estados Unidos	107

CAPITULO IV

ALTERNATIVA PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONAL, EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES

4.1.	Consideraciones Básicas	112
4.2.	Desarrollo de la Metodología Propuesta	115

CAPITULO V

VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS

5.1.	Conclusiones	131
5.1.	Recomendaciones	139

ANEXOS		144
---------------	--	-----

BIBLIOGRAFÍA		154
---------------------	--	-----

LISTA DE GRAFICOS

GRAFICOS	P.P
Gráfico N° 1 Estructura de la Seguridad Nacional	151
Gráfico N° 2 Proceso de Planificación de la Seguridad Nacional	152
Gráfico N° 3 Sistema Nacional de Planificación	38
Gráfico N° 4 Secuencia del Plan Estratégico	48
Gráfico N° 5 Herramienta de Análisis FODA	50
Gráfico N° 6 Estructura de Relacionamiento Institucional	59
Gráfico N° 7 Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (SSDN)	74
Gráfico N° 8 Estructura Superior de la Defensa Nacional	91
Gráfico N° 9 Campos de Acción	95
Gráfico N° 10 Esquema del Método de Planificación	119
Gráfico N° 11 Primera Fase Estratégica	120
Gráfico N° 12 Segunda Fase Estratégica	123
Gráfico N° 13 Tercera Fase Estratégica	127
Gráfico N° 14 Resumen de la Metodología Propuesta	153

INTRODUCCION

Una de las cosas más apreciadas por la población de un país es la seguridad, pues ella le permite trabajar con la esperanza de tener el fruto de su esfuerzo en el futuro y prever la existencia próspera de las generaciones futuras; no obstante, en el Ecuador, la mayor parte de esa población y de su dirigencia política está convencida que tal situación de tranquilidad depende única y exclusivamente de la acción de la fuerza pública y de la eficiencia en la aplicación de las leyes, pues no están conscientes de que las acciones que realizan van en pro o en contra de su propia seguridad.

Esta falta de conciencia se refleja en la forma cómo se lleva la planificación nacional en la actualidad, pues no hay puntos de contacto entre la Planificación para el Desarrollo y la Planificación para la Seguridad y cada una de ellas se desarrolla sin tomarse en cuenta mutuamente, a pesar de que los responsables de las instituciones encargadas de diseñarlas y aplicarlas, son integrantes de las instancias estatales y gubernamentales que participan en las dos planificaciones. De esta manera, se mantiene la inconsciencia, sobre todo, de los encargados de la Planificación para el Desarrollo, sobre su responsabilidad para mantener la Seguridad Nacional.

En países vecinos, como Colombia, Perú, Venezuela y Chile y en los Estados Unidos de Norteamérica, se aprecia que en la Planificación para la Seguridad se prevé la participación de toda la ciudadanía, a través de su accionar dentro del marco del desarrollo socio-económico y no se apela solo a la fuerza pública; es más, esta es considerada solo como la institución técnica de la Defensa, la misma que se pone en acción cuando

las condiciones para mantener la Seguridad no han sido las suficientes y adecuadas.

En tales países, la interrelación entre ambas planificaciones tiene diferentes matices, pues depende del origen, de la naturaleza y de la existencia real o potencial de las amenazas a la Seguridad y en el caso de los Estados Unidos, de su gran campo de influencia geopolítica.

Por lo expuesto anteriormente, es necesario que en el Ecuador se busque el mecanismo adecuado para que la Planificación del Desarrollo, con todos sus actores, activos y pasivos sean componentes concientes de la Planificación para la Seguridad, y este es el propósito del presente documento, que formula una metodología para alcanzar ese objetivo.

Se espera que el tema abocado en este trabajo despierte el interés de los responsables de la planificación nacional y que la propuesta que se sustenta, sea analizada y discutida y se la tome como un punto de partida para lograr la coordinación de las dos planificaciones, en beneficio de la Seguridad Nacional que es uno de los Objetivos Nacionales Permanentes más importantes del Estado Ecuatoriano y sobre el que descansa su existencia.

CAPITULO I

GENERALIDADES

1.4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La planificación de la Seguridad Nacional, se basa en la Constitución Política del Ecuador, en la Ley de Seguridad Nacional con su Reglamento y en el Decreto N° 1139 que modifica el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional. El **Art. 189** de la Constitución Política de la República determina que el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), cuya organización y funciones se regularán en la ley, será el organismo superior responsable de la defensa nacional, con la cual, los ecuatorianos y los extranjeros residentes estarán obligados a cooperar.

El Art. 13 de la Ley de Seguridad Nacional, determina que la Secretaria General del Consejo de Seguridad Nacional, es un organismo de nivel superior de carácter permanente, dependiente de la Presidencia de la República que elaborará Planes de Seguridad Nacional y coordinará las actividades específicas de todos los organismos de seguridad nacional.

Con relación a la planificación económica y social, el **Art. 254** de la Constitución Política de la República determina que el sistema nacional de planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado.

En el **Art. 255** de la Constitución Política de la República se establece que el Sistema Nacional de Planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.

En los organismos del régimen seccional autónomo podrán establecerse departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal, en coordinación con el sistema nacional.

El Sistema Nacional de Planificación, se estableció mediante Decreto Ejecutivo N° 1133 del 17 de Enero de 2001, debiendo mantener plena armonía con las políticas y procesos de descentralización y desconcentración establecidos en el **Art. 225** de la Constitución Política de la República.

El Sistema Nacional de Planificación, está constituido por un órgano de dirección y dos subsistemas de planificación a nivel nacional y provincial.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 1372 del 20 de Febrero del 2004, se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como organismo técnico responsable de la planificación nacional, dependiente de la Presidencia de la República. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en cumplimiento del mandato constitucional será responsable del diseño, implementación, integración y dirección del Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles.

En base a la actual estructura la planificación de la Seguridad Nacional, se desarrolla en dos fases: la Política y la Estratégica. Como consecuencia de la primera fase el Presidente de la República, que a la vez es quien preside el COSENA, elabora la Directiva General de

Planeamiento de la Seguridad Nacional, para dar inicio a la fase estratégica.

El Sistema Nacional de Planificación en su concepción política nacional, establece los lineamientos generales sobre Políticas de Estado a largo plazo o también denominados Objetivos Nacionales Permanentes (ONP) y de Gobierno a mediano y corto plazo que vienen a constituir los Objetivos Nacionales Actuales (ONA), esto únicamente orientado hacia el área económica y social.

La SENPLADES, como órgano técnico responsable de la planificación nacional, tiene como atribuciones importantes: integrar el Plan de Desarrollo en forma conjunta con, los gobiernos seccionales, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, las universidades y escuelas politécnicas, de acuerdo con las orientaciones del Presidente de la República. Establecer los lineamientos generales de la planificación nacional, dirigirla y efectuar el seguimiento y evaluación correspondiente. Formular y actualizar en forma conjunta con los Frentes Económico y Social, las políticas generales económicas y sociales del Estado y los planes de desarrollo económico – social. Dirigir el Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles, coordinando la integración participativa de las unidades de planificación nacional, regional, provincial y municipal.

Como podemos observar, los planes de Desarrollo y Seguridad se hacen en forma independiente y desvinculada entre sí y ello no permite que haya una aplicación real de ninguno de los dos planes, pues estos pueden tener objetivos diferentes y hasta contrapuestos, lo que conduciría a un conflicto a los ejecutantes de dichos planes, que son civiles y militares. Un ejemplo de esto se tiene en la provisión de energía eléctrica al consumidor ecuatoriano y que en un buen porcentaje es adquirido a Colombia y Perú, sin que exista un plan consistente que establezca cómo sustituir estas dos fuentes a corto, mediano o largo plazo. En este

aspecto, el desarrollo industrial y comercial requieren energía a bajo costo, como la que provee Colombia, pero desde el punto de vista de la Seguridad, no es conveniente mantener esa dependencia por los problemas originados entre el Ejército colombiano y los paramilitares en la frontera de ese país y que pueden originar, por lo menos suspensiones de servicio u otros inconvenientes más graves.

Otro ejemplo de problemas que se suscitan al existir una desvinculación de las dos planificaciones se tiene en la ocurrencia de fenómenos naturales que pueden afectar al sistema productivo del país y que pueden no ser tomados en cuenta en los planes de desarrollo económico y social, pero si en los planes de seguridad.

Consecuentemente es necesario realizar una planificación conjunta y coordinada, toda vez que la Seguridad no se alcanzará únicamente con el esfuerzo y apoyo de la Fuerza Pública, sino que es responsabilidad del Estado y de todos los ecuatorianos. Una estructura estatal fuerte, coordinará las actividades en forma más estrecha y apoyará en la búsqueda del bien común, garantizará el ejercicio de la autoridad de la ley y el respeto a la libertad y derechos. El ejercicio de la ley es asimismo aval de desarrollo y prosperidad económica.

1.5. JUSTIFICACIÓN

La planificación, cumple un rol importante, pues debe ser el elemento integrador de la Reforma Estructural del Estado y el instrumento para que este nuevo Estado alcance y mantenga los Objetivos Nacionales Permanentes en materia económica, social y de seguridad.

Es necesario establecer una continua y estrecha relación entre la planificación de la Seguridad y del Desarrollo, que facilite a través de acciones la consecución de objetivos para lograr una acción de gobierno

eficaz, dirigida a lograr consensos de los sectores público y privado sobre las prioridades del desarrollo y la seguridad.

Es indiscutible que entre la Seguridad y el Desarrollo existe una relación de “*mutua causalidad*”¹, considerando que es una realidad innegable que a mayor desarrollo se tendrá mayor seguridad y ésta, a su vez, facilita el desarrollo. Es decir, que si se alcanza un rápido progreso con un clima de seguridad razonable, el Estado puede proporcionar un mejor bienestar a los ciudadanos.

Los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social se relacionan con los objetivos del desarrollo, que procuran obtener la mayor autonomía económica y la permanencia de la libertad y de la autodeterminación.

La necesidad del desarrollo es igualmente importante para las naciones ricas como para las naciones en vías de desarrollo, ya que la verdadera seguridad nace del progreso económico y social de los Estados. La estabilidad política del país está en función de su desarrollo, pues existe una relación irrefutable entre la violencia y la crisis económica, pues la mayoría de los movimientos violentos que se han producido en el mundo han significado el estallido o la válvula de escape de las tremendas presiones sociales y económicas existentes, como consecuencia de la falta de medios económicos.

La seguridad nacional no es la acción de la Fuerza Pública, aunque esta esté implícita en aquella. Seguridad es desarrollo y sin desarrollo no puede haber seguridad. Pues disminuye con esto la trágica necesidad de que hombres desesperados recurran a la violencia para conseguir sus exigencias sociales de toda índole, cuya capacidad de poder puede

¹ Lituma Arízaga A. (s.f.) La Nación y su Seguridad. Venezuela. (pp 125)

inclusive amenazar la soberanía e integridad de la nación Por lo tanto precisamos que el desarrollo está en manos del Estado mediante la aplicación de estrategias de fortalecimiento de la democracia y de planes económicos coherentes y correspondientes a la realidad nacional.

El Estado es quien debe velar por la seguridad y el desarrollo a través de la administración pública y las relaciones políticas, cuidando del fortalecimiento democrático y del desarrollo económico de la sociedad en su conjunto.

La paz y la pobreza no pueden coexistir; la democracia y, principalmente, el desarrollo, son la base para la vida armónica de una sociedad, lo cual debe ser y es responsabilidad del Estado, siempre con el apoyo irrestricto de la Fuerza Pública.

La Seguridad y el Desarrollo están integrados de tal forma que no se podrá disfrutar de uno de ellos en su totalidad, sino existe la continua presencia del otro, recíprocamente, mutuamente, correspondientes en equidad.

“Si bien es cierto que en una sociedad que se moderniza, Seguridad significa Desarrollo, según Alfonso Lituma Arizaga, no deja de ser también una verdad irrefutable que vivimos en un mundo de grandes presiones políticas, económicas e ideológicas...”, el autor menciona que los Estados se reservan el derecho de actuar de acuerdo a sus propios intereses, aunque éstos, en muchas ocasiones, pisoteen, conculquen o destruyan el derecho de los demás....[los Estados por más poderosos que sean, viven un ambiente de inseguridad y lo que tratan es de crear las condiciones básicas para garantizar la persistencia de ese bienestar tan anhelado]

Los resultados que germinen de la investigación, tendrán una utilidad de mucha valía y práctica para que el Estado ecuatoriano pueda hacer los acuerdos técnicos y operativos precisos destinados a la integración de la Planificación Nacional del Desarrollo y Seguridad. Sin duda esta modernización del Estado permitirá alcanzar los mejores resultados a los gobiernos de turno lo que redundará en el bienestar y progreso del país.

1.6. MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO

“Planificar no consiste en tener buenos planes sino crear una cultura de previsión, con miras a obtener objetivos de largo plazo y caminos para alcanzarlos”²

La planificación se basa en la toma de decisiones anticipadas, en forma coordinada, sistemática e integral, se orienta a asegurar la mayor probabilidad de consecución de los estados futuros deseados previamente diseñados.

La planificación es un proceso administrativo dirigido a racionalizar la toma de decisiones individuales o colectivas, presentando soluciones alternas en la consecución de los fines, sus posibles implicaciones y resultados. La planificación ha sido también definida como un instrumento destinado a permitir el más lúcido y completo análisis de los problemas que enfrenta la sociedad. Además permite ofrecer métodos de

² Moncayo Gallegos P. Doctrina de Planificación Estratégica Militar. COMACO. 1997 (pp 1)

organización capaces de lograr una adecuada utilización de los recursos con el mínimo posible de costo social.

La planificación comprehensiva, o integrada como también se la denomina, ha venido teniendo una amplia utilidad en el mundo de las empresas de los países más desarrollados, y en cierta medida también en el sector público en aquellos países que han buscado cómo contar con una planificación global, sectorial, espacial e institucional, dentro de un enfoque sistémico. A esto propenden los planes nacionales de desarrollo, puesto que así como la planificación estratégica busca en la empresa privada que la dirección superior pueda cumplir en mejor forma con sus responsabilidades, también en el sector público los gobernantes lo hacen para concretar los ONA en la ejecución de los programas de gobierno, que constituyen un compromiso político con el pueblo, con sus correligionarios y para alcanzar las políticas de Estado a largo plazo enmarcadas en los ONP.

En líneas generales, un plan comprensivo o integral podría estar compuesto por cuatro partes:³

- La primera parte es una Introducción, que describe el por qué del plan y cómo fue creado.
- La segunda parte describe a quién va dirigido y provee de información histórica que ayudará a la elaboración de metas, políticas y estrategias del plan.
- La Tercera sección, debe contener detalles acerca de cómo deberá ser utilizados los recursos.
- La Cuarta y última sección describe como va a ser utilizado el plan día a día. Esta es una de las secciones más importantes del plan.

³ What is the comprehensive plan? [http://www.ci-ft-wayne.in.us/planning/longrang/comprehensive_plan.htm](http://www.ci.ft-wayne.in.us/planning/longrang/comprehensive_plan.htm)

George A. Steiner indica que la planificación integrada facilita la introducción de fuerzas y medios para mejorar el proceso de decisiones, adelantándose a lo que pueda acontecer en el futuro mediante la simulación a base de ejercicios teóricos y experimentación que capacita a los ejecutivos o líderes políticos. Aplicando el enfoque sistémico; comprendiendo que la empresa o institución está formada por diversas partes que actúan interrelacionadamente como subsistemas menores, haciendo más exigibles los objetivos previamente establecidos en forma precisa y con base en los cuales se revisa o perfecciona la organización indispensable; estableciendo las bases de un comportamiento participativo para el personal involucrado en el proceso de planificación estratégica.

Para Peter F. Drucker, la planificación estratégica o integrada es:

... el proceso continuo que consiste en adoptar ahora decisiones (asumiendo los riesgos)

... sistemáticamente los esfuerzos necesarios para ejecutar estas decisiones, y en medir los resultados de las mismas comparándolas con las expectativas mediante la retroacción sistemática organizada.

Un plan comprensivo en una ciudad es importante, ya que éste nos indica, cuando las cosas deben ocurrir y se adopta como un documento que describe cómo la ciudad debe crecer.

Para la elaboración de un plan comprensivo o integral, es necesario hacer las investigaciones para obtener datos socioeconómicos reales y tener a la mano información adicional que deberá ser considerada más adelante.

“La planificación puede concebirse y orientarse, como el proceso consiente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo, abarcando dentro del mismo, todos los pasos esenciales para conducir normalmente una operación y evaluar lo que se espera de ella, en términos de su aportación al objetivo y haciendo el mejor uso racional de los recursos humanos y materiales.”

La planificación integral no separa lo económico de lo político; debido a que el poder como recurso, hace que haya una ínter actuación sistémica y esto trae como consecuencia el entendimiento, no importa la complejidad del problema, eso sí, aunado también a la acción de otros sectores.

La planificación, en general, debe tener una concepción integral para constituirse en un proceso democrático que recoja realmente la demanda que emerge desde la base social, además debe ser un proceso descentralizado que libere las capacidades para identificar problemas y soluciones en todos los niveles; ésta exige un sistema articulado de organización social que canalice los flujos de instancia democráticos, que van desde la base social hacia la dirección del Estado, y los flujos de instancia ejecutiva jerárquica, en cada nivel social que reproduce el mismo sistema, aunque adaptado a las particularidades y posibilidades de cada uno.

En una determinada coyuntura, la Política Nacional debe ser el resultado de un adecuado balance estratégico entre las necesidades primordiales de Seguridad y Desarrollo que confronta la Nación

Posteriormente se puede realizar la siguiente interrogante: ¿Qué camino preciso se ha seguido para responder a esta urgencia?

Sin vacilación, se ha pretendido realizar estudios de los dos grandes componentes en los que se despliega la Política Nacional. En el campo de la Seguridad está en marcha un indiscutible proceso de transformación doctrinaria, que esté de acuerdo con las actuales amenazas a la seguridad, que tiene su trascendental laboratorio en los Institutos de Altos Estudios, que concentran su vigor académico en el análisis detallado de la Planificación de la Seguridad Nacional.

Está en marcha, además, la actualización de la legislación correspondiente para proporcionar los fundamentos jurídicos a la estructura orgánica que garantice el efectivo funcionamiento del sistema de seguridad de la Nación.

Es estimulante y satisfactorio pensar que pese al crecimiento de las desigualdades sociales, el aumento de los niveles de pobreza, la concentración del capital y la propiedad y la recurrente recesión económica, ha exigido del Estado una nueva visión estratégica del desarrollo, que le permita superar estos efectos negativos y la búsqueda de nuevos paradigmas en las relaciones entre: Estado, Mercado y Sociedad, que consoliden la democracia integrando la participación, la diversidad étnica, cultural, de género y medio ambiente.

Todos los Estados con reducidas ecuaciones de poder, han reflexionado que éste es un objetivo esencial dentro de sus políticas nacionales. Además han hecho conciencia sobre la necesidad obligada de la Planificación del Desarrollo. Se puede diferir en el modelo, la técnica o la metodología en la materialización de dicha actividad, sin embargo este concepto doctrinario está muy presente en el mundo contemporáneo. Esta es una realidad, ya que en la actualidad no existe ningún Estado que

no tenga a su servicio Organismos técnicos, sean éstos estatales o privados, consagrados al cumplimiento de esta labor.

Si bien la comunidad mundial inclusive nuestro país, tienen una conciencia clara de la importancia de la Planificación del Desarrollo; pocos países han llegado a materializar una estrategia conjunta para luchar por la superación y bienestar de sus pueblos.

La Planificación del Desarrollo y de la Seguridad, muy raras veces, se realiza en forma separada, ya que ellas tienen una interrelación. La tendencia de la Planificación del Desarrollo es orientar hacia el desarrollo socioeconómico sin considerar que ésta abarca todas las expresiones del Poder Nacional.

La Planificación de la Seguridad Nacional está presente en el campo teórico, con una reducida capacidad de actuar en la Planificación del Desarrollo y recibir los recursos necesarios para la consecución de las acciones estratégicas concebidas en la Política de Defensa. Se tiende a confundir: Seguridad Nacional con Defensa Nacional, existiendo cierto escepticismo y participación en las actividades que son de interés nacional.

En muy pocos países existe un organismo que aglutine las tareas destinadas al desarrollo, a nivel nacional, y en menor número todavía aquellos que pretenden efectuar la articulación estratégica de los objetivos y líneas de acción inmersos en ambas planificaciones. Es evidente esta falencia, que inclusive en el campo académico no ha existido la voluntad de incluir en los planes de estudio temas de una metodología que permita integrar estas actividades. Es necesario promover una filosofía doctrinaria para vincular la Planificación del Desarrollo a la de la Seguridad Nacional.

La seguridad fomenta las oportunidades económicas, pero sobre todo fortalece la integración de la sociedad y las posibilidades de que los ciudadanos, en especial los menos favorecidos, asuman la responsabilidad de los asuntos de la comunidad, en la medida en que puedan participar sin temor en la toma de decisiones políticas, en la fiscalización de los gobernantes y en la promoción de proyectos productivos propios.

La seguridad favorece así el “empoderamiento” de los ciudadanos, que no es otra cosa que la concreción de la autonomía y la responsabilidad implícita en sus derechos y en su igualdad ante la ley; y el “empoderamiento” de los ciudadanos a su vez contribuye a la seguridad, en la medida en que fomenta el sentimiento de pertenencia y de participación en el desarrollo de un proyecto común.

Para lograr este “empoderamiento”, la seguridad es una condición necesaria, más no suficiente. El pleno goce de las libertades del ciudadano requiere un entorno que facilite el desarrollo de sus capacidades. La educación en particular es fundamental para incrementar los niveles de participación ciudadana, de desarrollo y de equidad.⁴

CAPITULO II

ACTUAL ESTRUCTURA DE PLANIFICACION PARA LA SEGURIDAD Y DESARROLLO DEL ECUADOR

2.1. ESTRUCTURA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

En el Art. 1, de la LSN, consta que es responsabilidad del Estado la Seguridad Nacional y se la cumplirá a través de los Organismos que conforman la estructura de la Seguridad Nacional, los mismos que se encargan de coordinar y ejecutar las múltiples tareas involucradas en el proceso de planificación. **(Ver gráfico 1)**

⁴ Ministerio de Defensa de Colombia (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Disponible en <http://www.mindefensa.gov.co>

En el Art. 2 de la LSN, el Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los ONP.

En el Art. 4 de la LSN, el Presidente de la República constituye la autoridad máxima responsable de la planificación y ejecución de la Seguridad Nacional, en tiempo de paz y de guerra.

La estructura, de la Seguridad Nacional, está claramente establecida en la LSN y considera los siguientes organismos.

2.1.1. ORGANISMOS SUPERIORES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Según el Art. 8 de la LSN, son Organismos Superiores de la Seguridad Nacional, el COSENA y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (COMACO).

2.1.1.1. CONFORMACION DEL COSENA. De acuerdo al Art. 9 de la LSN, está conformado por:⁵

- El Presidente de la República, quien lo presidirá;
- El Vicepresidente de la República;
- El Presidente del Congreso Nacional;
- El Presidente de la Corte Suprema de Justicia;
- Los Directores de los Frentes de Acción de Seguridad Nacional;
- El Jefe del COMACO.

Además el Presidente del COSENA, convocará a las sesiones a cualquier funcionario civil o militar o a cualquier ciudadano para fines de información, asesoramiento, o para el desempeño de funciones y trabajos que tengan relación con Seguridad Nacional, como se manifiesta en el Art.10 de la LSN.

⁵ Estructura según administración vigente del Estado y propuesta de Reforma a la LSN.

Le corresponde al COSENA, según el Art. 11 de la LSN, recomendar sobre la formulación de la Política de Seguridad Nacional que posibilite la consecución de los Objetivos Nacionales. Supervisar la ejecución de la Política de Seguridad Nacional en todos los campos de la actividad del Estado, entre otras responsabilidades determinadas en la Ley y Reglamento.

2.1.1.1.1. ORGANISMOS DE TRABAJO DEL COSENA. De acuerdo al Art. 12 de la LSN son:

- La Secretaría General;
- Los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional;

- Las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional (DIPLASEDES) de los Ministerios y las Comisiones especializadas de otras instituciones; y,

- Otros Organismos que estableciere el Presidente de la República en uso de las atribuciones que le confiere el Art. 7, lit. m de la LSN.

▪ **Secretaría General del COSENA**

Como consta en el Art.13 de la LSN, la Secretaría General del COSENA que estará a cargo de un Secretario General, es un organismo de nivel superior y de carácter permanente, dependiente de la Presidencia de la República.

Su misión es asesorar al COSENA y facilitar su funcionamiento, tramitar las decisiones del Presidente de la República, elaborar los planes y directivas de Seguridad Nacional y coordinar las actividades específicas de todos los Organismos de Seguridad Nacional.

Está integrada por un nivel:

- **Directivo:**
 - o Secretario General del COSENA
 - o Coordinador General (Director de Planificación)
 - o Área de Planificación
 - o Asesoría Jurídica y Auditoría Interna

- **De Apoyo:**
 - o Unidad de Recursos Humanos
 - o Área de Comunicación Social
 - o Área de Apoyo Institucional

- **Operativo:**
 - o Dirección Nacional de Inteligencia
 - o Dirección Nacional de Movilización
 - o Dirección Nacional de Defensa Civil
 - o Instituto de Altos Estudios Nacionales

Las Direcciones, constituyen los Organismos de trabajo de la Secretaría General del COSENA, encargados del estudio, planeamiento y asesoramiento en aspectos concernientes a la Seguridad Nacional, así como de otros relacionados con la Seguridad del Estado.

El Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), integrado al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), organiza la maestría en Seguridad y Desarrollo con mención en Gestión Pública y Gerencia Empresarial y los demás que sean necesarios para el cumplimiento de su misión.

▪ **Frentes de Acción de la Seguridad Nacional**

De acuerdo al Art. 18 de la LSN, los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional son:

- **Frente Externo:**
- **Frente Interno**
- **Frente Económico**
- **Frente Militar**

FRENTE EXTERNO: director, el Ministro de Relaciones Exteriores.

Conformado por:

- Ministerio de Relaciones Exteriores.

FRENTE INTERNO: director, el Ministro de Gobierno

Conformado por:

- Ministerio de Gobierno, Policía, Culto y Municipalidades.
- Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos.
- Ministerio de Bienestar Social.
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.

FRENTE ECONÓMICO: director, el Ministro de Economía y Finanzas.

Conformado por:

- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.
- Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad
- Ministerio de Energía y Minas.
- Ministerio de Turismo.
- Ministerio del Ambiente

FRENTE MILITAR: director, el Ministro de Defensa

Conformado por:

- Ministerio de Defensa Nacional; y
- COMACO.

Los Ministerios de Estado, según el Art. 41 de la LSN, como integrantes de los Frentes de Acción de Seguridad Nacional, tienen las siguientes responsabilidades:

- Prestar la más amplia colaboración al Director del Frente respectivo para el estudio, preparación y ejecución de los planes y programas que conciernen a Seguridad Nacional;
- Asesorar al Director del Frente al que se pertenecen, en los asuntos de su competencia, relacionados con Seguridad Nacional y efectuar los estudios básicos necesarios;
- Organizar, dirigir, vigilar las labores de las respectivas DIPLASEDES, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional y las que imparta el Presidente de la República, a través de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional; y,
- Elaborar, actualizar, ejecutar y vigilar la planificación de Seguridad Nacional, que les corresponde como integrantes del Frente respectivo.

Los Ministerios de Estado, de acuerdo con el Art. 42 de la LSN, prestarán su colaboración a la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional, para los trabajos inherentes a Seguridad Nacional.

▪ **DIPLASEDES**

En concordancia con el Art. 43 de la LSN, cada Ministerio, a excepción del de Defensa Nacional, contará en su organización con una DIPLASEDE, cuyas labores serán supervisadas por el respectivo Ministro de Estado. En el campo interministerial serán coordinadas por el Director del Frente correspondiente.

En el Art. 44 de la LSN, en las instituciones de derecho público y en las de derecho privado con finalidad social o pública, si se estimase necesario, a juicio del COSENA, se organizarán y funcionarán Comisiones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional (COPLASEDE), que estarán adscritas a los Frentes de Acción afines con su función.

Las DIPLASEDE y COPLASEDE funcionarán como organismos especializados de estudio, asesoramiento, planificación y organización en todos los asuntos de Seguridad Nacional que competan al Ministerio de Estado, Institución o Frente de Acción al que pertenecen. Cumplirán su misión, ciñéndose a las directivas que reciban del COSENA, de los Directores de Frente y de los respectivos Ministros de Estado.

Están constituidas por tres Unidades Básicas:

- De Seguridad Nacional;
- De Movilización Nacional; y
- De Defensa Civil

A las DIPLASEDES, según el Art. 27 del Reglamento de la LSN, les corresponde realizar los trabajos de Seguridad Nacional del Ministerio o del Frente de Acción respectivo, relativo a:

- Recolectar y procesar la información que interese al Ministerio o a su Frente de Acción, o que sea requerida por la Secretaría General del COSENA para fines de planificación.
- Actualizar permanentemente la apreciación Estratégica de la Situación correspondiente a su Ministerio.

- Elaborar los Planes de Seguridad Nacional correspondientes a su Ministerio.
- Coordinar con otros Organismos del propio Ministerio, asuntos relacionados con la planificación de Seguridad Nacional.
- Mantener permanente enlace, con la Secretaría General del COSENA.
- Asesorar al Ministerio o al Director del Frente, según el caso, en lo relacionado con la Seguridad Nacional.
- Coordinar y supervisar a las Juntas de "Seguridad Ciudadana y Defensa Civil".
- Informar a la Secretaria del COSENA de las actividades de las Juntas Provinciales, Cantonales y Parroquiales.

2.1.1.2. EI COMACO

Constituye, según el Art. 48 de la LSN, el otro Organismo de asesoramiento permanente para la Seguridad Nacional y de dirección militar de las Fuerzas Armadas, al que le corresponde:

- Asesorar al Presidente de la República y al Director del Frente Militar en la conducción de la Política de Guerra, así como en el estudio y solución de los problemas relacionados con la Seguridad Nacional;
- Dirigir la organización, preparación y empleo conjunto o combinado de las Fuerzas Armadas, de conformidad con las planificaciones pertinentes;

- Planificar la organización, preparación, y empleo militar de la Policía Nacional, para la seguridad interna y la defensa militar del país, como Fuerza Auxiliar;
- Otras actividades determinadas en la Ley y Reglamento de Seguridad Nacional.

2.2. PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La planificación de la Seguridad Nacional se realiza en dos Fases: **POLÍTICA** y **ESTRATÉGICA**. (Ver gráfico 2)

2.2.1. FASE I: POLÍTICA. Se desarrolla a Nivel Nacional y es de responsabilidad del Gobierno Nacional, incluye dos (2) Sub-Fases.

2.2.1.1. SUB-FASE 1: INTERPRETACIÓN DE LOS INTERESES Y ASPIRACIONES NACIONALES.

En esta subfase se establecen y analizan los ONP y la Política Nacional. Constituye **EL QUE HACER** inicial del proceso, consiste en la definición de aquello que el Estado se propone alcanzar, es decir la correcta interpretación de los intereses y aspiraciones del pueblo, traducidas por el Gobierno en los ONP.

En el proceso de identificación de los ONP se define los propósitos de la comunidad nacional en base a consensos.

2.2.1.2. SUB-FASE 2: CONCEPCIÓN POLÍTICA NACIONAL

Una vez establecidos los ONP, a la luz de la Política Nacional; la Fase Política del proceso de planificación llega a su punto crucial al determinar la **POLÍTICA GUBERNAMENTAL** y definir los ONA. Estos son considerados en el Plan de Gobierno y formulados por el Presidente de la República (Presidente del COSENA). Sobre la base del cual se elabora la **DIRECTIVA GENERAL DE PLANEAMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL**, la misma que da inicio a la **FASE ESTRATÉGICA**.

La concepción Política Nacional sirve de guía para la elaboración del **PLAN DE GOBIERNO**, que considera las prioridades de las grandes opciones estratégicas del Gobierno y de las necesidades básicas de la Nación.

2.2.2. FASE II: ESTRATÉGICA. Se desarrolla a Nivel Nacional y es responsabilidad del COSENA a través de su Organismo de trabajo: la Secretaría General.

La fase estratégica, se desarrolla en cuatro niveles:

- Nacional
- Sectorial
- Ministerial
- Provincial

2.2.2.1. RESPONSABILIDADES PARTICULARES

- **A nivel Nacional**, es responsabilidad del COSENA;
- **A nivel Sectorial**, es de los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional;
- **A nivel Ministerial**, es de los Ministerios; y,
- **A nivel Provincial**, es de las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil.

2.2.2.2. PLANIFICACION A NIVEL NACIONAL

Esta Fase se realiza en cinco (5) subfases:

- **SUBFASE 1: APRECIACION POLITICO-ESTRATEGICA DE LA SITUACION NACIONAL E INTERNACIONAL.**

- SUBFASE 2: DETERMINACION DE OBJETIVOS Y POLITICAS DE SEGURIDAD.(PARA CADA HIPOTESIS).
- SUBFASE 3: DETERMINACION DE AREAS ESTRATEGICAS.
- SUBFASE 4: REDACCION DEL CONCEPTO ESTRATEGICO DE SEGURIDAD NACIONAL.
- SUBFASE 5: FORMULACION DE LOS PLANES Y DIRECTIVAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES.

2.2.2.2.1. SUBFASE 1: APRECIACION POLITICO-ESTRATEGICA DE LA SITUACION NACIONAL E INTERNACIONAL.

Tiene como finalidad establecer e interpretar el nivel de la Seguridad Nacional, con fundamento en los ONP, en la Política Nacional, en los ONA y en la capacidad del Poder Nacional.

- **APRECIACION POLITICO-ESTRATEGICA DE LA SITUACION INTERNACIONAL**

Se realiza el estudio de los **aspectos internacionales (ANTECEDENTES)** referentes a la situación mundial, continental, regional y vecinal. Consiste en el análisis y evaluación de los Organismos Internacionales, de países o de grupos de países, de acontecimientos, hechos y acciones que hayan influido, influyen o influenciarán positiva o negativamente en la Seguridad Nacional Ecuatoriana. Esto permitirá establecer **ASPECTOS FAVORABLES Y FACTORES ADVERSOS** y concluir con la elaboración de un **JUICIO DE VALOR**, además la determinación de **ANTAGONISMOS, PRESIONES O PRESIONES DOMINANTES**.

- **APRECIACION POLITICO-ESTRATEGICA DE LA SITUACION NACIONAL**

De igual manera, se efectúa el estudio y análisis de la Situación Nacional (ANTECEDENTES) en las expresiones política, económica, sicosocial y militar, teniendo como referencia la **GUIA DE EVALUACION DEL PODER NACIONAL**. Se determina la real capacidad del poder, a

través de los **ASPECTOS FAVORABLES** que constituyen fortalezas y oportunidades de todo orden y los **FACTORES ADVERSOS** que se oponen a la consecución y/o mantenimiento de los ONP o de los ONA, y concluir con la elaboración de un **JUICIO DE VALOR** y la determinación de **ANTAGONISMOS, PRESIONES O PRESIONES DOMINANTES**.

▪ **DETERMINACIÓN DE HIPÓTESIS.**

Las Presiones o el conjunto de Presiones Dominantes dan origen a las **HIPÓTESIS** de Seguridad Interna o de Seguridad Externa, con situaciones de conflicto o de guerra, según haya o no posibilidad de que la situación genere hechos de violencia.

Cuando se ha llegado a determinar que existen **PRESIONES**, se procede a redactar las **HIPOTESIS DE CONFLICTO**.

Cuando se ha llegado a determinar que existen **PRESIONES DOMINANTES**, se procede a redactar las **HIPOTESIS DE GUERRA**.

Las Presiones y Presiones Dominantes generan situaciones de enfrentamiento. Estas situaciones dan lugar al establecimiento de las **Hipótesis Generales**. Una vez enunciadas las mismas volverán a ser analizadas con el objeto de determinar, en cada Hipótesis:

- Si existen **situaciones internas** y/o externas de enfrentamiento que afecten a la Seguridad Interna del país, la Hipótesis es de **SEGURIDAD INTERNA**.

- Si existen **situaciones externas** de enfrentamiento que afecten a la Seguridad Nacional, la Hipótesis es de **SEGURIDAD EXTERNA. (ESQUEMA BASICO DE LA APRECIACIÓN POLÍTICO-ESTRATEGICA)**

2.2.2.2.2. SUBFASE 2: DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD.

La Seguridad Nacional se conseguiría si se anularan las Presiones y Presiones Dominantes que generaron las hipótesis de seguridad interna y externa. Si esto no fuere posible, será necesario alcanzar cierto grado de seguridad, mediante la aplicación de acciones que neutralicen, reduzcan o difieran las Presiones y Presiones Dominantes.

Tomando como base los elementos de juicio (juicio de valor) aportados por la **Apreciación Política Estratégica de la Situación**, es necesario encontrar respuestas al: **-qué hacer y cómo hacer-** capaces de resolver las situaciones de enfrentamiento enunciadas en las Hipótesis. Con esta finalidad se realizarán las siguientes acciones:

- **DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD**

Los Objetivos de Seguridad se determinan de conformidad con los fines que se deben alcanzar y/o mantener, para oponerse a la acción de las presiones y presiones dominantes; de acuerdo a la situación de enfrentamiento que se viva, será necesario formular:

- **Objetivos de Conflicto**

Su consecución y/o mantenimiento se alcanza mediante la aplicación de medidas políticas, económicas, sicosociales y, ocasionalmente militares.

- **Objetivos de Guerra**

Su consecución y/o mantenimiento se alcanza con empleo de las cuatro Expresiones del Poder Nacional, con prioridad de la Expresión Militar.

El logro de los Objetivos de Conflicto y de Guerra, puede precisar requerimientos en uno o más Frentes de Acción de la Seguridad Nacional de acuerdo con las situaciones de enfrentamiento generadas por las Presiones y Presiones Dominantes.

Los Objetivos que se formulan, pertenecen exclusivamente al ámbito de la Seguridad Nacional; sin embargo, habrá circunstancias en que los mismos incidan en la esfera que corresponde al bienestar de la comunidad y a los ONP que se tratan de alcanzar por medio de la Política de Desarrollo.

▪ **EXAMEN DE LA CAPACIDAD RELATIVA DEL PODER NACIONAL, PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE SEGURIDAD.**

Establecidos los Objetivos de Seguridad, se los confronta con la capacidad del Poder Nacional, determinada en la Apreciación Política Estratégica de la Situación.

En concreto se trata de determinar:

- Los Objetivos de Seguridad que están al alcance del Poder Nacional.
- Los Objetivos de Seguridad que están fuera del alcance del Poder Nacional.

En este caso será necesario examinar nuevamente estos Objetivos, a fin de formular las Políticas de Fortalecimiento del Poder Nacional, que permitan superar estas limitaciones.

▪ **FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD.**

Determinados los Objetivos de Seguridad (de Conflicto o de Guerra), es necesario establecer las Normas de Acción para alcanzarlos; es decir, formular las correspondientes **POLÍTICAS DE SEGURIDAD**. Dichas políticas resultan del estudio de todas las alternativas, tomando en cuenta las posibilidades propias y las situaciones de enfrentamiento originadas por las Presiones y Presiones Dominantes, así como también las condiciones de tiempo y espacio.

De esta manera se establecen las Políticas de Conflicto y las Políticas de Guerra.

Al formular estas Políticas será necesario estimar si para el logro del Objetivo de Seguridad, será preciso determinar Políticas que deban aplicarse en dos o más Expresiones del Poder Nacional. En cuyo caso, se requerirá establecer la debida coordinación.

2.2.2.2.3. SUBFASE 3: DETERMINACION DE AREAS ESTRATEGICAS

Una vez establecidas las Hipótesis de Seguridad Interna y Externa, se procederá a determinar las áreas críticas en las cuales se prevé la aplicación del Poder Nacional; estas áreas recibirán el nombre de “**AREAS ESTRATÉGICAS**”, cuya acepción tiene dos sentidos de aplicación:

- Áreas Geográficas; y,
- Áreas Humanas Vulnerables.

- **PASOS PARA LA DETERMINACION DE UNA ÁREA ESTRATÉGICA.**

- **PRIMER PASO:** consiste básicamente en la obtención de datos.
- **SEGUNDO PASO:** consiste en el análisis y evaluación de los datos obtenidos en el paso anterior, tomando en cuenta: la Hipótesis considerada, los Objetivos de Seguridad y las Políticas de Seguridad que hubieran sido determinadas.
- **EL TERCER PASO:** es el establecimiento de un área geográfica o de actividad humana, que se adjudica el carácter de estratégica cuando se presume que en determinada época, se hará sentir en ella la acción de las Presiones Dominantes y del Poder Nacional, elementos estos definidores en la determinación cualitativa de una Área Estratégica.
- **CONSIDERACIONES PARA LA DETERMINACIÓN DE UNA AREA ESTRATÉGICA.**

- El nombre
- La ubicación
- Límites generales
- Las presiones dominantes
- Los medios del Poder Nacional
- El valor estratégico del área
- Las vulnerabilidades
- La magnitud del Poder Nacional a ser empleado

Estos estudios serán de aplicación definitiva, cuando en el Proceso de Planificación de la Seguridad, se tome decisión sobre las acciones estratégicas a desarrollar en aquellas áreas, que sean de interés para la

ejecución de la Política de Seguridad con miras a la consecución de los Objetivos de Seguridad.

2.2.2.2.4. SUBFASE 4: REDACCION DEL CONCEPTO ESTRATEGICO DE SEGURIDAD NACIONAL

Es donde se concreta y compendia todo el estudio anterior, que constituye la base para la solución del problema de la Seguridad Nacional y el marco orientador del siguiente paso.

2.2.2.2.5. SUBFASE 5: FORMULACION DE LOS PLANES Y DIRECTIVAS DE SEGURIDAD NACIONALES

Los planes y directivas, se elaboran en base a la decisión del Presidente de la República (Secretario General del COSENA), mediante la aprobación del CONCEPTO ESTRATEGICO DE SEGURIDAD NACIONAL. Son de carácter general, y en ellos deberán constar los Objetivos de Seguridad por alcanzar y las Políticas a seguir, lo cual permitirá dar inicio de la Apreciación Estratégica de la Situación de los Frentes de Acción y de los Ministerios.

- **CADA UNO DE LOS PLANES TIENEN LOS SIGUIENTES ANEXOS:**
 - Inteligencia Nacional
 - Movilización Nacional
 - Defensa Civil.
 - Seguridad Ciudadana

- **CADA UNA DE LAS DIRECTIVAS TIENEN LOS SIGUIENTES ANEXOS:**

- Movilización Nacional
- Defensa Civil.
- Seguridad Ciudadana

A excepción del Anexo de Inteligencia Nacional, estos Anexos son enviados a los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional, Ministerios y Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil y servirán de base para que cada Frente de Acción, Ministerios y Juntas elaboren las Directivas y Planes respectivos.

2.2.2.3. PLANIFICACION A NIVEL SECTORIAL (FRENTES DE ACCION)

Los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional, formularán las Directivas de Planeamiento de la Seguridad y Defensa Nacional, las mismas que originarán la Planificación Sectorial en sus Ministerios respectivos, mediante la realización de las siguientes Sub-Fases:

2.2.2.3.1. SUBFASE 1: APRECIACIÓN ESTRATEGICA DE LA SITUACIÓN DEL FRENTE.

Teniendo presente las tareas recibidas en los Planes Básicos (Frente Militar), y Directivas (Otros Frentes) y especialmente a la luz de las Hipótesis consideradas, se procederá a efectuar un análisis de la situación del respectivo Frente de Acción.

2.2.2.3.2. SUBFASE 2: FORMULACION DE LAS ACCIONES ESTRATEGICAS

Normalmente, para alcanzar o mantener un Objetivo de Seguridad, se requerirá la ejecución de una o más Políticas; igualmente, para la realización de cada Política, se hará necesario la ejecución de una o más ACCIONES ESTRATÉGICAS. (Nivel Ministerio).

Estas Acciones Estratégicas, constituyen las TAREAS a ser cumplidas por los diferentes Ministerios componentes de los Frentes de Acción.

2.2.2.3.3. SUBFASE 3: ELABORACIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE LOS FRENTES DE ACCION.

Las Directivas de los Frentes de Acción, son elaboradas después que los Directores de éstos, hayan aprobado las Acciones Estratégicas y corresponderán a cada uno de los Planes o Directivas emitidas por la Secretaría del COSENA.

2.2.2.3.4. COORDINACIÓN CON LOS MINISTERIOS

Los Directores de los Frentes de Acción de la Seguridad Nacional, coordinan con sus respectivos Ministerios qué Objetivos y Políticas corresponden al Frente de Acción, analizan las Acciones Estratégicas que deben cumplirse a fin de determinar los Programas y Proyectos a ejecutarse.

2.2.2.4. PLANIFICACION A NIVEL MINISTERIAL

Una vez que los Ministerios han recibido los Planes Nacionales (Ministerio de Defensa Nacional) y las Directivas Nacionales de Seguridad (otros Ministerios), son las respectivas DIPLASEDES las que inician en

este nivel y bajo su responsabilidad el planeamiento respectivo en las siguientes subfases:

2.2.2.4.1. SUBFASE 1: APRECIACIÓN ESTRATÉGICA DE LA SITUACIÓN DEL MINISTERIO.

Teniendo como base las tareas establecidas en el Plan o Directivas de Seguridad Nacional y la Hipótesis o amenazas consideradas, cada Ministerio realizará el diagnóstico de la situación con el propósito de identificar los problemas que existen para la consecución de los Objetivos propuestos, así como para establecer sus capacidades y limitaciones. Esta actividad es permanente.

2.2.2.4.2. SUBFASE 2: FORMULACIÓN DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS

Los Ministerios elaboraran sus propios Programas y Proyectos para dar cumplimiento a las Acciones Estratégicas formuladas por el Frente.

2.2.2.4.3. SUBFASE 3: FORMULACIÓN DE LOS PLANES NACIONALES DE SEGURIDAD DEL MINISTERIO.

Los Planes de los Ministerios son elaborados en base a sus PROGRAMAS Y PROYECTOS, que son las TAREAS a realizar por los órganos dependientes de los Ministerios.

Los Planes de los Ministerios son:

- Plan Nacional de Seguridad Interna del Ministerio.
- Plan Nacional de Seguridad Externa del Ministerio.

- **CADA PLAN LLEVA EL ANEXO:**

- “Programas y Proyectos” del Ministerio.

Una vez elaborados los Planes del Ministerio, serán remitidos para el conocimiento y aprobación por parte de la Secretaría General del COSENA.

2.2.2.4.4. SUBFASE 4: EJECUCION Y CONTROL.

Los Planes aprobados son puestos en vigencia y enviados a los órganos subordinados dependientes del Ministerio para cumplir y ejecutar los Programas y Proyectos en ellos determinados. Son supervisados mediante métodos de control adecuados, con el objeto de verificar el correcto cumplimiento y aplicación de todas las disposiciones.

2.2.2.5. PLANIFICACION A NIVEL PROVINCIAL

Una vez que las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil han recibido la Directiva de Seguridad Ciudadana emitida por el COSENA, proceden a elaborar los respectivos Planes de Seguridad Ciudadana de acuerdo a las siguientes Subfases:

2.2.2.5.1. SUBFASE 1: DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA JUNTA DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA CIVIL.

Cada Junta (Provincial, Cantonal y Parroquial), realizará el diagnóstico de la situación con el propósito de identificar los problemas que existen para la consecución de los Objetivos propuestos, así como, para establecer sus capacidades y limitaciones. Esta actividad es permanente.

2.2.2.5.2. SUBFASE 2: FORMULACION DE PLANES

Las Juntas de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil, como Organismos descentralizados, tienen la responsabilidad de planificar y ejecutar los programas (tareas) para la prevención, control y combate a los problemas que genera la inseguridad ciudadana.

2.2.2.5.3. SUBFASE 3: EJECUCIÓN Y CONTROL

La ejecución es supervisada mediante métodos de control adecuados, con el objeto de verificar el correcto cumplimiento y aplicación de todas las disposiciones.

2.3. SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

La planificación en el Ecuador surgió asociada estrechamente al proceso de consolidación de un Estado “desarrollista” y “centralista”, funcional al modelo de sustitución de importaciones. En este modelo el Estado asume la responsabilidad de promover el desarrollo económico, la acumulación de capital y las garantías sociales. Esto implicaba el fortalecimiento del carácter intervencionista del Estado y la introducción de la planificación como uno de los instrumentos claves de la gestión pública.

Con relación a los planes de desarrollo regional y nacional, el Ecuador fue uno de los pioneros en América Latina que organizó un sistema de planificación -1954-, encaminado a promover y conseguir el desarrollo económico del país.

Se formularon los primeros planes de desarrollo y se realizó un gran esfuerzo por la consolidación institucional de la planificación nacional y regional, creándose la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), predecesor del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), y organismos regionales como el Centro de Reconversión Económica del Austro (CREA), Programa Regional para el Desarrollo de la Región Sur del Ecuador (PREDESUR), Centro de Reconversión de Manabí (CRM), Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE).

En la década de los años ochenta, marcada por el retorno a la democracia, se modificó la planificación del país debido a la necesidad de modernizar y reformar al Estado para responder a los retos de la globalización y a los cambios tecnológicos producidos. Se emprendió un nuevo modelo centrado en las exportaciones, en los procesos de apertura y liberalización económica, orientado hacia la descentralización y equidad como base del desarrollo integral.

El modelo aplicado exige al Estado una nueva visión estratégica del desarrollo, el cual le permita superar las desigualdades sociales, disminuir los niveles de pobreza y evitar la concentración del capital y la propiedad y la constante recesión económica. Esta nueva perspectiva permite mejorar las relaciones entre el Estado, el Mercado y la Sociedad para consolidar la democracia incluyendo la participación ciudadana, la diversidad étnica y el medio ambiente.

El rol de la nueva planificación, a partir de la vigencia de la actual Constitución Política del Ecuador, de agosto de 1998, recupera un nuevo perfil donde se establecen orientaciones estratégicas a escala local, provincial, regional y nacional.

El sistema implantado inició el camino desde una metodología de planificación “normativa” hacia una metodología “estratégica”, para insertar en el Estado procedimientos efectivos de coordinación y toma de decisiones en el corto plazo, sin dejar de considerar la visión de largo plazo.

El SNP es un conjunto de:

- Procesos, métodos de trabajo, información y acciones para la planificación.
- Instituciones planificadoras a nivel nacional, provincial, regional, municipal y parroquial que actúan en forma integrada.
- Funciones articuladas de planificación para el Desarrollo Nacional.
- Principios, normas y regulaciones sobre planificación

2.3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACION NACIONAL

La Constitución Política de la República vigente desde el 10 de agosto de 1998, reformó sustancialmente el Sistema de Planificación Nacional (SNP) al eliminar el CONADE y redefinir las competencias del anterior SNP y de su institucionalidad.

El Art. 254 de la Constitución Política de la República, señala que el SNP establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para

el sector privado. Para ello se tendrá en cuenta las diversidades etáreas, étnico- culturales, locales, regionales y se incorporará el enfoque de género.

La Carta Magna, en su artículo 255 determina que el Sistema Nacional de Planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.

Para cumplir con este mandato constitucional, mediante Decreto Ejecutivo N° 120, del año 1998, se crea la Oficina de Planificación (ODEPLAN), dependiente de la Presidencia de la República, que se encargará de fijar políticas generales, económicas y sociales del Estado, de acuerdo con las directrices del Presidente de la República.

Mediante Decreto N° 1133 del 17 de enero del 2001, se delega a la ODEPLAN la dirección y responsabilidad del SNP y se crean los Subsistemas de Planificación Nacional y Provincial

Por último, con Decreto Ejecutivo N°. 1372 de febrero 20 de 2004, se crea la SENPLADES, con la tarea principal de dirigir, diseñar e implantar el SNP en todos sus niveles, coordinando la integración participativa de las unidades de planificación de la Función Ejecutiva.

SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

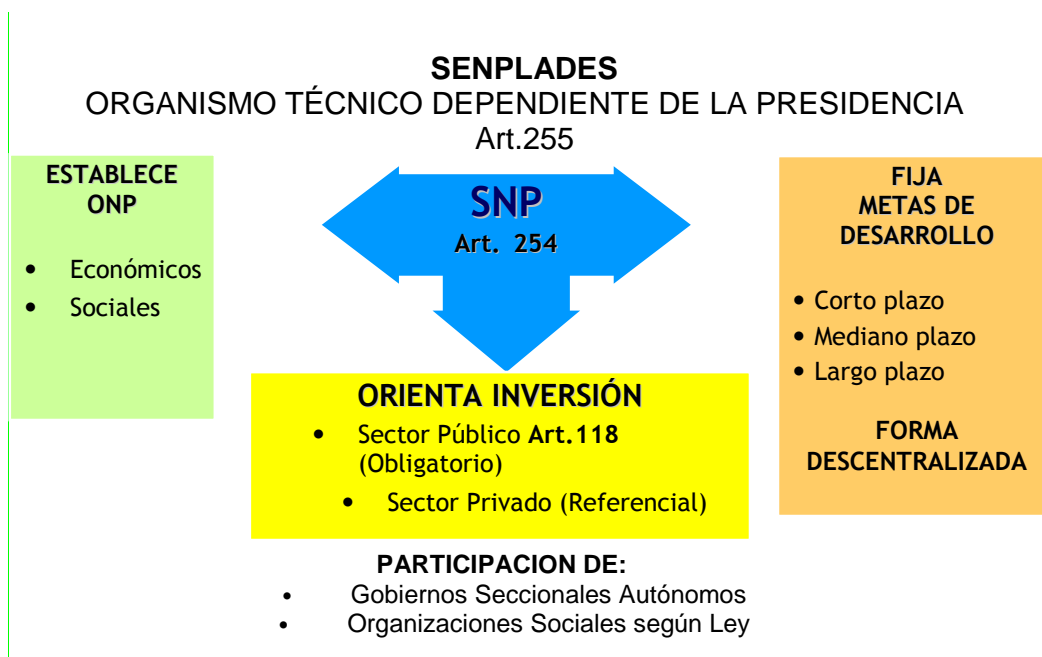


Gráfico N° 3

2.3.2. VINCULO DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL CON LA PLANIFICACIÓN LOCAL

La Planificación Nacional se interrelaciona con la planificación pública sectorial, pública desconcentrada, del régimen autónomo y del sector privado, a través de los Planes de Gobierno, que erigen los compromisos y ejes de acción para establecer el crecimiento sostenido del PIB, reducir la inequidad, luchar contra la corrupción, fortalecer la competitividad y productividad, brindar seguridad y desarrollar una política internacional inteligente. Vinculados a los planes de desarrollo del régimen seccional autónomo con un diálogo social, se procura revertir la tendencia de crecimiento de la pobreza y alcanzar un desarrollo integral en el Ecuador.

En los organismos del régimen seccional autónomo podrán establecerse departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal, en coordinación con el sistema nacional.

En el Art. 225 de la Constitución Política de la República, “el Estado impulsará la descentralización y desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales...”

La Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, impulsa la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado y la participación social en la gestión pública. Además en el Art.9 y 10, la Función Ejecutiva transferirá definitivamente a los municipios y a los consejos provinciales las funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos financieros, materiales y tecnológicos para el cumplimiento de las mismas.

En la Ley de Régimen Provincial Art. 3.- Corresponde a los Consejos Provinciales: Lit. f. Orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y fomento de las fuentes de producción, agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes correspondientes, encuadrándoles dentro del Plan General de Desarrollo.

En el Art. 50.- De la actividad de los Consejos Provinciales, para el cumplimiento de sus fines, necesariamente se sujetará a la Planificación Nacional y regional.

Con ordenanzas de los Consejos Provinciales se han creado las Secretarías Técnicas de Planificación Provincial y/o los de Planificación.

En la Ley de Régimen Municipal Art 12.- Al municipio le corresponde Num. 2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales. En el Art 25.- Para los efectos del Sistema de Planificación Nacional, las municipalidades deberán preparar

programas y proyectos..., los cuales serán incorporados en el plan general de desarrollo. Tales planes deberán ser puestos en ejecución por las mismas municipalidades las que para el efecto proporcionarán los recursos necesarios que aseguren la completa realización de las metas establecidas en el plan general.

En los Concejos Municipales se han creado y/o fortalecido los Departamentos de Planificación y/o los Departamentos de Desarrollo Comunitario.

En la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales Art 4.- Atribuciones de la Junta Parroquial: Lit. e).-Coordinar con los concejos municipales, consejos provinciales, y demás organismos del Estado, la planificación, presupuesto y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia, promoviendo y protegiendo la participación ciudadana... En el Lit. o).- Planificar anualmente el Plan de Desarrollo Parroquial.

2.3.3. OBJETIVOS DEL SISTEMA

- Elaborar los planes de desarrollo con amplia participación ciudadana (actores sociales, económicos, políticos, culturales e institucionales).
- Fortalecer la coordinación interinstitucional entre las entidades del gobierno central, gobiernos seccionales y organizaciones sociales de las provincias.
- Alcanzar una acción de gobierno eficaz, dirigida a la consecución de objetivos y dentro de las políticas públicas específicas.
- Lograr una asignación eficiente de los recursos, coherente con las prioridades y objetivos nacionales.
- Promover los consensos de los sectores público y privado sobre las prioridades del desarrollo.

- Permitir la evaluación y el monitoreo de la acción del sector público.
- Apoyar la toma de decisiones del sector público autónomo y del sector privado.
- Apoyar el proceso de descentralización y fortalecer las capacidades técnicas locales, que aseguren la viabilidad de la formulación, ejecución y seguimiento de los planes.
- Estimular las inversiones, incrementar la productividad, optimizar las potencialidades de los recursos humanos productivos y económicos.
- Identificar y priorizar los proyectos y programas, que deben ejecutarse en el corto, mediano y largo plazo.

2.3.4. ACCIONES ESTRATÉGICAS DEL SISTEMA

- Propiciar la concertación entre el Estado y la sociedad.
- Apoyar a los actores del sistema en la formulación y ejecución de estrategias, políticas y acciones.
- Implantar reformas económicas con relación a la utilización de los recursos públicos para orientarlos principalmente al área social, educación y salud.
- Habilitar la concurrencia y subsidiaridad entre las instituciones del Estado.
- Facilitar la rendición de cuentas hacia la sociedad y el control social, para transparentar el accionar del gobierno.

2.4. SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

La SENPLADES, conforme a la Constitución Política del Estado, es el organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, encargado de liderar y coordinar el SNP.

Su Misión es la de fomentar el desarrollo sustentable del país, a través de la armonización, conciliación y evaluación de las políticas públicas; el establecimiento de lineamientos generales para la planificación nacional; la orientación y priorización de la inversión; y, la provisión adecuada de asistencia técnica y capacitación a los otros actores del SNP.

2.4.1. BASE LEGAL

La creación de la SENPLADES se sustenta en la Constitución Política de la República y en el Decreto Ejecutivo N° 1372, mediante el cual se fusiona la Secretaria de Dialogo y Planificación y la ODEPLAN, para crear la SENPLADES como organismo técnico de la Presidencia de la República, responsable de la planificación nacional.

La SENPLADES en su Art. 4.-, para el cumplimiento de su misión institucional tendrá las siguientes atribuciones:

- Procesar, armonizar y conciliar el conjunto de políticas públicas e integrarlas en el Plan de Desarrollo en forma conjunta con, los gobiernos seccionales, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, las universidades y escuelas politécnicas, de acuerdo con las orientaciones del Presidente de la República;
- Establecer los lineamientos generales de la planificación nacional, dirigirla y efectuar el seguimiento y evaluación correspondientes en forma conjunta con los gobiernos seccionales, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, la universidades y escuelas politécnicos;
- Formular y actualizar en forma conjunta con los Frentes Económico y Social, las políticas generales económicas y sociales del Estado y

los planes de desarrollo económico - social con sus respectivas metas y sus reformas, y someterlos a la aprobación del Presidente de la República;

- Dirigir el Sistema Nacional de Planificación en todos sus niveles, coordinando la integración participativa de las unidades de planificación de la Función Ejecutiva, los comités permanentes de desarrollo provincial y cantonal las comisiones ejecutivas provinciales, las secretarías técnicas de los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales, las entidades de desarrollo regional, las circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y montubias y las organizaciones sociales y empresariales;
- Coordinar con los gobiernos seccionales, las organizaciones empresariales, laborales y sociales, las universidades y escuelas politécnicas, la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo;
- Coordinar con los ministerios y entidades adscritas la elaboración de los planes institucionales plurianuales e integrarlos en el Plan Plurianual del Gobierno Nacional;
- Analizar y evaluar los planes operativos, medidas coyunturales, programas y proyectos específicos que permitan alcanzar las metas contempladas en los planes de desarrollo;
- Establecer los lineamientos para la regionalización del país para efectos de la planificación nacional;
- Emitir informes sobre la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado, según los lineamientos del plan de desarrollo y las políticas públicas del

Gobierno Nacional; determinando la prioridad de los proyectos de inversión según el marco legal vigente;

- Proponer las modalidades y recursos necesarios para el financiamiento de los planes nacionales, regionales y provinciales de desarrollo;
- Gestionar y administrar en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas los distintos recursos de asistencia técnica y financiera internacional, de gobierno a gobierno y de organismos multilaterales, para los diversos componentes de la planificación participativa y descentralizada y la implementación e institucionalización del Sistema Nacional de Planificación;
- Suscribir contratos y convenios con organismos e instituciones nacionales e internacionales, públicos y privados, y personas naturales y jurídicas y cuidar de su ejecución, evaluación, recepción de productos y terminación de los mismos;
- Establecer las normas técnicas para la aplicación de los procesos del Sistema Nacional de Planificación y arbitrar las medidas correctivas necesarias a fin de evitar el desperdicio de recursos humanos, técnicos, materiales y financieros por la proliferación de programas paralelos y la superposición funcional entre diversas instituciones;
- Emitir informe previo a la creación de organismos regionales de desarrollo sobre los proyectos, programas o convenios relativos a la integración económica regional o fronteriza en la que participe el país;

- Integrar el Sistema Nacional de Información, que abarque e incorpore la información generada y procesada por los distintos sistemas implementados: ÍNFOPLAN, SIISE, DIÑAREN. SIGOB y los demás que correspondan a la Base Nacional de Datos Económicos y Sociales e instituciones como: INEC, CLIRSEN;
- Impulsar con el Consejo Asesor de Cooperación Internacional y el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional la implementación de la política de cooperación y asistencia técnica no reembolsable provenientes de las fuentes bilaterales y multilaterales;
- Impulsar el diálogo del Gobierno Nacional con los actores sociales, políticos e institucionales, a fin de lograr su incorporación activa a la formulación y ejecución de la políticas de gobierno y sectoriales, establecidas en el Plan Plurianual de Gobierno y los planes provinciales y locales de desarrollo, y sistematizar los resultados del diálogo social para su incorporación a la planificación nacional, provincial y sectorial;
- Impulsar el diálogo del Gobierno Nacional con los gobiernos seccionales y las otras funciones del Estado orientado a apoyar los procesos de descentralización y desconcentración, bajo los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional y la Secretaría Nacional de Planificación;
- Colaborar, asesorar y actuar como facilitador en procesos estratégicos y participativos de elaboración de planes institucionales y planes provinciales y locales de desarrollo;

- Capacitar a las unidades de programación institucionales y de entidades del régimen seccional sobre la gestión integral de la planificación;
- Vigilar el efectivo cumplimiento de la participación ciudadana en los procesos decisorios de la planificación; y,
- Designar sus representantes ante los organismos que por ley le corresponda, para lo cual se considerarán todas las representaciones asignadas al ex CONADE, ex Secretaria de Planificación y ex ODEPLAN.

2.5. PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO.

Constituye una guía metodológica, elaborada por la SENPLADES, para unificar el método y procedimientos en la formulación de Planes Estratégicos y Planes Operativos Anuales (POA) de cada una de las instituciones que conforman el sector público nacional. Además permitirá evaluar continua y permanente el nivel de ejecución de las políticas, acciones y de los compromisos institucionales asumidos en relación a las mismas.

Una planificación realista, visionaria y sistémica permitirá distribuir adecuadamente los escasos recursos que dispone el país.

2.5.1. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

En el contexto de las políticas públicas gubernamentales, nacionales y sectoriales, la planificación estratégica supone establecer un puente entre el futuro deseado y la situación presente que se encuentra

en permanente cambio. Procura integrar el conjunto de esfuerzos de los actores y los involucra en la toma de decisiones para la construcción de un desarrollo humano y sustentable.

Los objetivos, políticas y estrategias del plan estratégico se ajustan a la filosofía gubernamental y a las políticas de Estado. En consecuencia el Plan Estratégico procura dar consistencia y continuidad a la gestión pública.

El proceso de planificación estratégica debe ser participativo al intervenir las diferentes instituciones del Estado que tienen que ver con el tema. La SENPLADES, asume el papel de gestor y facilitador de los procesos que conducen a la obtención del Plan Estratégico.

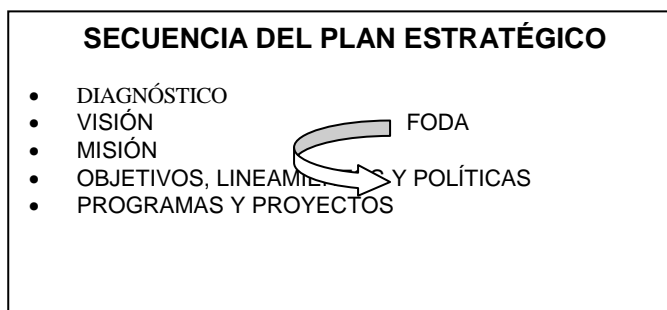


Gráfico N° 4

2.5.1.1. EL DIAGNÓSTICO

Se busca la respuesta a la pregunta: **¿qué somos?** Es la identificación de la situación actual (presente); analiza el entorno, el ambiente interno, el pasado con sus tendencias históricas, las carencias, los principales problemas, las potencialidades, describe como éramos,

qué teníamos, la trayectoria, el nivel de desarrollo organizacional, los esfuerzos desarrollados y sus respectivos impactos.

Para cumplir con este requerimiento, toda la comunidad de planificación trabaja y promueve un intenso intercambio de información, la misma que fluye vertical y horizontalmente.

Es conveniente trabajar también en una visión de futuro, es decir el pronóstico de la situación actual con las mismas tendencias y condiciones del momento, para confrontar con las variaciones que propone la planificación y precisar los resultados que se obtendrían.

Se sustenta en una herramienta de análisis **FODA** (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas). Esta técnica comprende la identificación correlacionada de los ambientes internos y externos con sus respectivos factores positivos y negativos contenidos, a su vez, en los siguientes términos:

- 2.5.1.1.1. Fortalezas**, son las capacidades, potencialidades y peculiaridades positivas en el interior del sector o la institución, que deben ser preservadas e incrementadas para alcanzar resultados importantes.
- 2.5.1.1.2. Oportunidades**, son aspectos favorables externos que se presentan en el entorno político, económico, ambiental, tecnológico, o sea posibilidades que pueden ser aprovechables.
- 2.5.1.1.3. Debilidades**, son las carencias y obstáculos que se manifiestan en el ambiente interno, también los valores y conocimientos en niveles inferiores a los que se presentan

en dependencias similares y que impiden el logro de objetivos institucionales.

- 2.5.1.1.4. Amenazas**, son circunstancias que provienen del ambiente externo, que interfieren o se presume interferencia para el desenvolvimiento e influyen de manera negativa en la consecución de metas y objetivos.

HERRAMIENTA DE ANALISIS FODA

ASPECTOS INTERNOS	ASPECTOS EXTERNOS
Fortalezas Para impulsarlas	Oportunidades Para potenciarlas
Debilidades Para eliminarlas	Amenazas Para neutralizarlas, evitarlas

Gráfico Nº 5

Con las fortalezas podemos aprovechar las oportunidades y evitar las amenazas. Explotando las oportunidades se puede vencer las debilidades y reduciendo estas se evita las amenazas.

2.5.1.2. VISIÓN

Es una declaración amplia y suficiente compuesta por un conjunto de ideas, que proveen el marco de referencia de la trayectoria que se quiere alcanzar en el futuro.

Para tener la visión, los actores deberían contestarse a la pregunta: ¿cómo queremos que sea nuestra institución y/o el sector después de varios años (10 años)?

Luego se establece las prioridades de los aspectos más relevantes, idealizados en cada tema y se formula o redacta la visión de futuro.

Una vez definida la visión, de sus mismos términos se obtienen los objetivos estratégicos.

2.5.1.3. MISIÓN

Involucra una filosofía con un conjunto de principios y valores. Debe estar orientada hacia la sociedad nacional que es la beneficiaria o usuaria de los servicios proporcionados por el Estado.

Es la razón misma de lo que se quiere, debe y tiene que hacerse para llegar a cumplir la Visión. Es conveniente tener en cuenta que ésta debe expresar los siguientes aspectos: su acción, su ética, la imagen pública, la tecnología, los beneficiarios, el producto, la motivación y siempre debe ser coherente con la visión.

Una vez definida la misión, de sus mismos puntos obtenemos los lineamientos estratégicos y políticas.

2.5.1.4. OBJETIVOS, LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS Y POLÍTICAS

2.5.1.4.1. **OBJETIVO** son los propósitos realistas de a donde y en que medida se puede llegar.

Los objetivos deben reunir las siguientes características:

- Mensurable (cuantificable)
- Fijado para un período determinado
- Factible (susceptible de lograrse)
- Conocido o aceptado.
- Flexible.
- Comprensible.
- Generado a través de procesos participativos.
- Relacionado con la misión.
- Obligatorio

2.5.1.4.2. **LOS LINEAMIENTOS** son las orientaciones por donde deben seguir las políticas, los programas y proyectos.

2.5.1.4.3. **LAS POLÍTICAS** son grandes directrices y orientaciones permanentes, en el corto y mediano plazo, que facilitan la consecución de los fines, objetivos y metas, condicionan el uso de recursos y el desarrollo de las actividades.

2.5.1.4.4. PROGRAMAS Y PROYECTOS

- Programa es un conjunto de acciones estructuradas dentro de una misma secuencia lógica para alcanzar el objetivo común (en tiempos determinados).

- Proyecto es un conjunto ordenado de actividades que se proponen realizar de una manera articulada entre sí, con el fin de alcanzar un objetivo y resolver problemas.

Se identifican los principales programas y proyectos, en beneficio de la comunidad, como respuesta a los problemas y soluciones planteadas y a las expectativas sociales manifestadas en los grupos de reflexión y debate y como articulación de soluciones planteadas por ellos.

2.5.2. ELABORACION DEL POA

Los planes operativos anuales aparecieron con el propósito fundamental de contribuir a la ejecución de las políticas, programas y proyectos de Gobierno, a través de los cuales, año a año se dan cumplimiento a los objetivos de los planes de desarrollo.

2.5.2.1. EL PLAN ESTRATÉGICO COMO MARCO DE REFERENCIA

La planificación operativa se concibe como la desagregación del plan estratégico en actividades, programas y proyectos que se ejecutarán total o parcialmente en el período anual.

Cada una de las actividades o proyectos del POA corresponde a los objetivos específicos, políticas y líneas de acción que propone el Plan Estratégico. De esta manera, se articulan las soluciones y acciones inmediatas con los problemas y potencialidades identificados.

2.5.2.2. EL PLAN OPERATIVO COMO AGENDA DE TRABAJO

Una de las ventajas que ofrece la planificación operativa es el reajuste de las políticas y acciones estratégicas a las condiciones y circunstancias que se presentan cada año y a los cambios en variables imposibles de prever en el largo plazo.

2.5.2.3. LOS COMPONENTES DEL POA Y SU VINCULACIÓN CON EL PRESUPUESTO

La desagregación del POA y su interrelación con el Plan Estratégico y el Presupuesto, tienen el siguiente contenido secuencial:

2.5.2.3.1. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y POLÍTICAS, se extraen del Plan Estratégico y constituyen las soluciones para resolver determinados problemas.

2.5.2.3.2. LÍNEAS DE ACCIÓN, corresponden al detalle de los programas de la estrategia. Son, en la mayoría de los casos, actividades de carácter operativo y cualitativo que están directamente vinculadas con el objetivo estratégico.

2.5.2.3.3. LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN, que se ejecutarán en el ejercicio fiscal, ya sean íntegramente o una parte, cuando son plurianuales⁶.

Este es un proceso que involucra a todos los proyectos, sean en ejecución o nuevos. Los criterios que se utilizan para determinar la prioridad de los mismos tienen relación con: haber merecido consenso o mayoría, su correspondencia con los objetivos estratégicos, políticas y

⁶ Los proyectos deben ser prioritarios según el Plan Estratégico y haber recibido la calificación de tales, conforme la Ley de Presupuesto del Sector Público

lineamientos, viabilidad legal y técnica, financiamiento, el impacto social, económico, ambiental, la decisión política y otras que pueden tener significativa importancia para el sector. Se les asigna un punto y de acuerdo a la acumulación de puntos se les otorga la prioridad alta; media o baja.

2.5.2.3.4. UBICACIÓN GEOGRÁFICA, es necesario delimitar el ámbito y zona de influencia de la actividad o el proyecto, es decir si es nacional, regional, provincial, local o parroquial.

2.5.2.3.5. METAS, con relación a los proyectos, se debe expresar en unidades físicas y/o porcentajes del grado de avance que se espera alcanzar en el período. En el caso de actividades, las metas pueden ser de carácter cualitativo; ejemplo: “Conclusión de investigaciones sobre déficit de servicios en zonas deprimidas”. También conviene utilizar porcentajes de avance.

2.5.2.3.6. UNIDADES RESPONSABLES, se deberá indicar la institución pública (unidad técnica o administrativa) que tiene a su cargo la ejecución de las actividades o proyectos respectivos y la participación de apoyo que puede haber de organizaciones privadas.

2.5.2.3.7. GASTOS, se refiere al valor global de recursos monetarios que se prevé utilizar en el período para alcanzar las metas programadas.

A partir de este concepto, se concreta la coordinación y articulación entre la Planificación Operativa con la Programación Presupuestaria.

2.5.2.3.8. INGRESOS, corresponde a las disponibilidades de recursos existentes y requerimientos de asignación o desembolsos de diversas fuentes internas y externas. Si el financiamiento total o parcial proviene del Presupuesto la sumatoria de requerimientos de las actividades y proyectos debe ser consistente con el techo institucional que hubiere determinado el Ministerio de Economía y Finanzas.

2.5.2.3.9. CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN, facilita el seguimiento y control de los avances y permite tomar acciones correctivas. Sirve de referencia para la programación financiera que forma parte de la ejecución presupuestaria. Constituye un importante mecanismo de vinculación con el Presupuesto.

A continuación se presenta la matriz del POA que identifica los componentes señalados.

MATRIZ POA

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	POLÍTICAS	LÍNEAS DE ACCIÓN INMEDIATAS ACTIVIDADES O PROYECTOS	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	METAS FÍSICAS O PORCENTAJE DE AVANCE	RESPONSABLE	GASTO ANUAL UNIDAD	FUENTES DE FINANCIAMIENTO (INGRESOS)	CRONOGRAMA				
								1	2	3	4	
Descripción	Descripción											

2.5.2.4. OTROS RECURSOS METODOLÓGICOS

2.5.3. REALIZACIÓN DEL TALLER PARA ELABORAR EL PLAN ESTRATÉGICO:

El proceso debe ser participativo, en el que se involucre a toda la institución. Se buscará seguir el siguiente procedimiento:

- Bienvenida y explicación general del esquema de trabajo.
- Presentación de los participantes de la institución.
- Presentación de la metodología (procedimiento) a seguir.
- Definición de compromisos institucionales (autoridades y técnicos) respecto del trabajo.
- Agenda de trabajo, distribución de responsabilidades entre los participantes para el tratamiento de los temas de la institución o del sector en el marco del Plan Estratégico. Se definen grupos de trabajo.

Organización de grupos de trabajo por temas (grupos interdisciplinarios, mesas de concertación) para desarrollar el objetivo encomendado.

- Se forman grupos de 3 a 7 personas (dependiendo del número de integrantes) para discutir los temas sectoriales.
- Se elige un facilitador por cada grupo.
- Se desarrolla las temáticas asignadas según secuencia del Plan Estratégico.
- Se trabaja con lluvia de ideas -no se discute en esta parte- sino después. Se distribuye tarjetas individuales o por grupo.
- Se ordena la información de las tarjetas en papelotes, en cada tema.
- De requerir un trabajo más detallado se puede continuar en la propia institución.

- Realización de la plenaria del grupo institucional para

exponer y analizar el trabajo realizado, retroalimentar el proceso y construir los consensos generales en torno al Plan.

- Compilación y edición del plan institucional.
- Aprobación institucional

2.5.4. ESTRUCTURA DE RELACIONAMIENTO INSTITUCIONAL

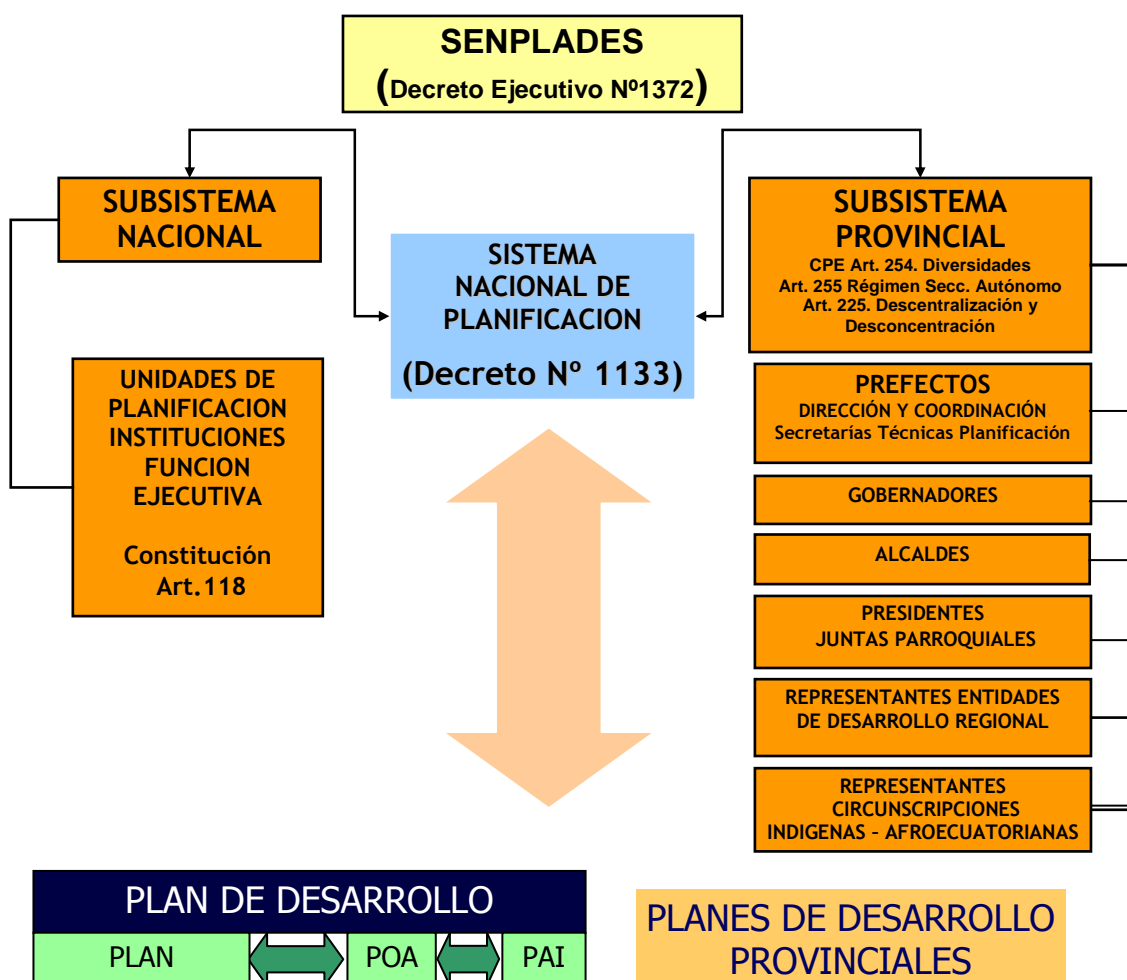


Gráfico N° 6

2.5.5. RECOMENDACIONES PARA LA JORNADA DEL TALLER PARA ELABORAR EL PLAN ESTRATÉGICO:

Antes de iniciar un taller, se recomienda verificar los siguientes aspectos de la organización:

- ❖ Convocatoria y asistentes, cobertura, anticipación, tiempo de llegada.
- ❖ Local de reunión, logística, local de reuniones, capacidad, servicios

con que cuenta,

- ❖ Ubicación respecto a la Institución.
- ❖ Horario para la reunión, hora de inicio y de término.
- ❖ Materiales requeridos en cantidades apropiadas para el taller y la difusión respectiva, afiches, cartillas, video, fotos, tarjetas de cartulina de tres colores, marcadores de punta gruesa, lápices, masking tape, papelotes, fichas de diagnóstico y formularios de presentación de proyectos.

RECOMENDACIONES PARA EL COORDINADOR INSTITUCIONAL

- ❖ Impartir orientaciones sobre el procedimiento técnico a seguir.
- ❖ En un clima positivo, de participación democrática, de reciprocidad, informalidad y confianza, se debe motivar la expresión de las iniciativas, ideas fuerza, acciones y resultados.
- ❖ Actuar como facilitador en las reuniones generales participativas y temáticas.
- ❖ Coordinar la elaboración cronogramas de trabajo, vigilar y asesorar su aplicación.
- ❖ Brindar asistencia técnica y coordinar el proceso de eventos participativos.
- ❖ Llevar registros estadísticos, realizar investigaciones y análisis técnicos sobre comportamiento y tendencias del área en que interviene la institución.
- ❖ Coordinar la introducción de enfoques de medio ambiente, género, étnico, cultural, etareo.
- ❖ Definir indicadores e índices para medir impactos y coparticipar en el seguimiento y evaluación.
- ❖ Establecer y mantener mecanismos de coordinación con la SENPLADES.

- ❖ Es muy importante que los coordinadores tengan claro los objetivos de las jornadas de trabajo, con el fin de que orienten la efectiva consecución de los resultados.

OTRAS TÉCNICAS METODOLÓGICAS

Las herramientas metodológicas que permiten y favorecen la reflexión, la lluvia de ideas y la identificación de realidades, ventajas, desventajas, limitaciones y aspiraciones colectivas, se identifican como siguen:

1. PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS ORIENTADOS A OBJETIVOS

Esta técnica se presenta con la sigla ZOPP que en alemán corresponde a las iniciales de las palabras enunciadas en este título. Propone la construcción colectiva del Árbol de Problemas sobre relaciones de causa-efecto, lo que permite identificar los problemas y obstáculos para la gestión y los factores que los originan.

La gradación de los principales problemas y causas conduce a determinar los “nudos críticos” o sea aquellos conflictos de mayor relevancia y trascendencia que demandan soluciones preferentes. Este proceso lleva a la determinación de prioridades en los lineamientos estratégicos.

2. PLANIFICACIÓN POR OBJETIVOS (PPO)

Consiste en la elaboración del Árbol de Objetivos por parte de los actores, donde se plantean alternativas de soluciones sobre el análisis de los problemas y sus causas. Estas propuestas ayudan a formular los objetivos específicos, las acciones y principales programas y proyectos que se deben ejecutar en el mediano y largo plazo.

El que sean los actores quienes formulan las soluciones y la eliminación de obstáculos, fortalece el compromiso y la apropiación de responsabilidades para desarrollar las acciones y tareas futuras.

CAPITULO III

ESTRUCTURA DE PLANIFICACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO EN LOS PAISES AMIGOS

3.6. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA.

La nación dispone de organismos que contribuyen a la Seguridad Nacional como son el Consejo Superior de Defensa Nacional, Secretaría Ejecutiva Permanente del Consejo Superior de la Defensa Nacional, Departamento Nacional de Planeación (Unidad de Justicia y Defensa) y Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana.

El presidente Álvaro Uribe Vélez, en el año 2003, en su afán de recuperar el orden y la seguridad -requisito cardinal para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos- como preocupación central durante su mandato, estableció una política de defensa y seguridad denominada “Política de Defensa y Seguridad Democrática”.

El objetivo general de la Política de Defensa y Seguridad Democrática es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común.

La Política de Defensa y Seguridad Democrática es una política de Estado de largo plazo, que se desarrollará en coordinación con todas las entidades del Gobierno y las demás ramas del poder. La verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia;

también del Gobierno en cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso en legislar, teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad.

3.6.1. POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

La Seguridad Democrática garantizará la protección de los ciudadanos para que el Estado proteja a todos por igual y sin distinción y así todos los colombianos puedan disfrutar de sus derechos.

La Seguridad Democrática se diferencia de las concepciones de seguridad profesadas por regímenes autoritarios, partidarios de la hegemonía ideológica y la exclusión política. Este nuevo enfoque no considera pensamientos de otras épocas como la "Seguridad Nacional" en América Latina, que partía de mirar a un grupo ideológico o partido político como "enemigo interno". Ahora todos son bienvenidos en democracia. La oposición, los que discrepen de las ideas del Gobierno o de su partido, serán protegidos con el mismo cuidado que los amigos o partidarios del Gobierno.

No hay contradicción entre seguridad y democracia. Por el contrario, la seguridad garantiza el espacio de discrepancia, que es el oxígeno de toda democracia. Pero hay que trazar una línea nítida entre el derecho a discrepar y la conducta criminal. Sólo cuando el Estado castiga implacablemente el crimen y combate la impunidad hay plenas garantías para ejercer la oposición y la crítica.

Se actuará en forma frontal y con las cartas sobre la mesa. La Fuerza Pública constituye el elemento coercitivo de la Constitución para proteger la vida, la libertad y los bienes de los ciudadanos. La legitimidad de las instituciones depende de la determinación de luchar por igual contra toda organización, grupo o persona que amenace la seguridad de los ciudadanos, de las instituciones y de la democracia.

La seguridad no se alcanza sólo con los esfuerzos de la Fuerza Pública. Es un esfuerzo de todo el Estado, de todos los colombianos. Una estructura estatal fuerte, apoyada en la solidaridad ciudadana, garantiza el imperio de la ley y el respeto de los derechos y libertades.

El imperio de la ley es también garantía de desarrollo y prosperidad económica; porque al eliminar toda clase de inseguridad, va en beneficio del pueblo y del ejercicio de las garantías sociales básicas.

3.6.2. ESTRUCTURA DE LA SEGURIDAD

3.6.2.1. CONSEJO DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

Es la instancia en la que el Presidente de la República coordina con los ministros y la Fuerza Pública la ejecución de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, expidiendo las directrices que asignen las funciones, responsabilidades y misiones correspondientes a cada institución, supervisando su desempeño y evaluando sus resultados.

3.6.2.2. A NIVEL REGIONAL

Las autoridades integran consejos de seguridad, que poseen un comité asesor compuesto por académicos, empresarios y miembros de la sociedad civil para estudiar políticas públicas de seguridad, aportar conocimientos e implementar soluciones.

3.6.2.3. A NIVEL LOCAL

Se integran consejos distritales y municipales de seguridad, en coordinación con el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, que supervisarán la implementación de las políticas en las áreas de su jurisdicción.

3.6.2.4. JUNTA DE INTELIGENCIA CONJUNTA

Es el órgano donde se coordina la inteligencia estatal y está integrado por los directores de los organismos de inteligencia del Estado. Tiene la responsabilidad de producir análisis consolidados de inteligencia estratégica, para que el Presidente de la República y el Ministro de

Defensa tengan la información necesaria para la toma de decisiones; de traducir en requerimientos de inteligencia las políticas de seguridad del Gobierno; y de coordinar la distribución de tareas, promoviendo la especialización y evitando así la duplicidad de esfuerzos. Un secretario técnico apoyará la labor de la Junta y mantendrá la memoria institucional.

De manera similar y con los mismos propósitos de la Junta de Inteligencia Conjunta, se integran juntas de inteligencia regionales, que buscan estrechar a nivel regional la coordinación de la inteligencia, fomentando el intercambio horizontal y evitando los retrasos en la transmisión de la información que ocasiona una excesiva jerarquización en el manejo de la inteligencia.

3.6.2.5. MINISTERIO DE DEFENSA

Como parte de su responsabilidad de articular las actividades de la Fuerza Pública con las demás instituciones del Estado, el Ministerio de Defensa buscará que la Fuerza Pública cumpla con los objetivos de la Seguridad Democrática de la manera más efectiva, para lo cual expedirá los lineamientos correspondientes y reformará sus propias estructuras. En primera instancia, tendrá la responsabilidad de asegurar que los recursos que se le asignen tengan un mayor impacto en la seguridad, mediante una mejor administración y un proceso de planeación más eficiente.

Desarrollará un sistema de aprovisionamiento para que la Fuerza Pública adquiera equipo al más bajo costo posible y con las mejores especificaciones de calidad técnica, mantenimiento y disponibilidad.

Una de las prioridades del Ministerio de Defensa será la generación de empleo, de manera que los recursos asignados a la seguridad beneficien en lo posible a la industria nacional, a través de la sustitución de importaciones y la transferencia de tecnología.

El Ministerio de Defensa coordinará la aplicación de la política integral de seguridad, para que la labor de la Fuerza Pública esté acompañada por las demás entidades del Gobierno, por las otras ramas del Estado, y por la ciudadanía. En particular, el Ministerio de Defensa creará una serie de comités para que el sector privado contribuya con sus conocimientos a la seguridad de la Nación y supervise el empleo de los recursos asignados al sector.

3.6.2.6. ESTRUCTURAS DE APOYO

Las estructuras de apoyo interinstitucionales sirven para coordinar y complementar las acciones de las entidades del Estado a nivel regional y local, facilitando así el trabajo de las autoridades judiciales. Las estructuras de apoyo están sustentadas en una filosofía de trabajo en equipo y no en una relación jerárquica entre la Fuerza Pública, los organismos de investigación y control del Estado y las autoridades judiciales. En este esquema, todas las entidades involucradas actúan dentro de su competencia, pero en forma coordinada, con el objetivo común de investigar y analizar ordenadamente los delitos.

Las estructuras de apoyo garantizan no sólo que la justicia este protegida y la acción del Estado sea efectiva, sino también que sea vigilada por los organismos de control y se desarrolle dentro de un estricto respeto a la ley y a los derechos humanos.

3.7. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN EN PERÚ

3.7.1. DESARROLLO Y SEGURIDAD NACIONAL

3.7.1.1. EL DESARROLLO NACIONAL

El Desarrollo Nacional comporta un proceso continuo y planificado que busca la configuración de un orden social cada vez mejor, basado en principios de justicia distributiva, en la afirmación de los valores socio-culturales de

la colectividad nacional, en la eficiente utilización de los recursos del Estado, en la edificación consecuente del progreso social teniendo como destinatario final de sus logros, a la persona humana.

El Desarrollo Nacional está llamado a ampliar o incrementar en forma permanente, lo cualitativo y lo cuantitativo de los medios de diversa naturaleza, que la Nación requiere para atender las necesidades colectivas, así como para hacer frente a los peligros que atentan contra sus valores existenciales. Para ello sus acciones y medidas inciden en el Potencial Nacional, para transformar los medios latentes que éste contiene, en medios aptos para su empleo, lo que significa fortalecer el Poder Nacional. Pero las medidas y acciones se aplican también a los medios contenidos en el mismo Poder Nacional, toda vez que se trata de racionalizar el empleo de determinados medios en uso, para incrementar su aptitud de surtir efectos en el medio social en sentido positivo. En consecuencia, el Desarrollo Nacional apareja el incremento y fortalecimiento del Poder Nacional,

El Bienestar General se logra a través del Desarrollo de la Nación (Desarrollo Nacional), proceso que se materializa mediante un conjunto de previsiones, medidas y acciones integrales tendientes a satisfacer en forma oportuna, permanente y adecuada las necesidades espirituales y materiales de la persona humana.

3.7.1.1.1. METODOLOGIA Y PROCESO DE PLANIFICACION

- **GENERALIDADES.** Para formular un Plan de Desarrollo, hay que tener en cuenta que la técnica es importante, pero el énfasis debe ser dado, de principio a fin, sobre las políticas. El secreto de una planificación exitosa descansa más en políticas razonables y en una buena administración pública.
- **NATURALEZA Y PROPÓSITO DE LA PLANIFICACIÓN.** La planificación en esencia es una verdadera toma de decisiones y además, presupone la existencia de alternativas. Abarca desde dónde estamos hasta dónde queremos ir.

Es así que se presupone que la planificación debe llevarse a cabo dentro de un contexto de teorías, principios y técnicas fundamentales. Su fracaso se debería a la falta de una comprensión de dichos fundamentos. La planificación puede ponerse de relieve, mediante sus cuatro aspectos principales:

- Contribuir al logro de los objetivos y propósitos.
- La planificación precede a las funciones de organización e integración.
- Extensión o fuerza de la planificación.

- Eficacia de los planes.

En este contexto, la planificación es herramienta básica para el Estado y sus instituciones, como para todo tipo de organizaciones productivas y/o de servicios. Esta permite disponer adecuadamente sus recursos y actividades para alcanzar objetivos y metas que han sido definidos en función de sus intereses y comportamientos del entorno institucional.

- **METODOLOGÍA**

Una Metodología de carácter general, para la Planificación del Desarrollo, abarca:

- Diagnóstico y Prognosis de la Realidad Nacional.
- Determinación de Objetivos.
- Definición de las Políticas.
- Racionalización y Priorización de Proyectos y Programas a ser incluidos en el Plan de Desarrollo.
- Formulación del Plan.
- Evaluación y Reformulación del Plan.

- **PROCESO DE PLANIFICACIÓN**

Un plan de desarrollo puede contener cualquiera o todas las partes siguientes:

- Una investigación de las condiciones económicas actuales o Estudio Económico.
- Una lista de los Gastos Públicos proyectados,
- Una exposición de Desarrollos probables en el Sector Privado.
- Una proyección macroeconómica de la Economía.
- Una revisión de las Políticas Gubernamentales

3.7.1.1.2. AMBITOS DE PLANIFICACION

▪ PLANIFICACIÓN GLOBAL O NACIONAL

Constituye el nivel de mayor agregación en el proceso de planificación, por cuanto define la estrategia así como los objetivos y políticas que orientan el proceso general de desarrollo del país. En tal sentido, es la guía orientadora de mayor grado de comprensión e integración del modelo de desarrollo nacional, y representa el nivel máximo de compatibilización de metas y programas en función de los requerimientos que en materia de desarrollo se tiene del nivel sectorial y regional, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos.

Los aspectos organizativos, normativos y funcionales, y la planificación global-nacional en el país, son efectuados por el ente rector del Sistema Nacional de Planificación.

▪ PLANIFICACIÓN SECTORIAL

La Planificación sectorial es el nivel de la planificación que está dirigida al tratamiento, dentro del sistema socio-económico, del conjunto de actividades ligadas principalmente a la producción de bienes y servicios, así como a las relaciones que entre ellas se presentan, enmarcadas en las grandes orientaciones que le proporciona la planificación global.

Por el tratamiento que asume la planificación sectorial, que está orientada con mayor rigor a la combinación de recursos con fines de optimización productiva o de servicios, esta opera como un puente entre la planificación global y la planificación regional. Mientras la primera proporciona las grandes orientaciones del desarrollo, la segunda hace hincapié en los requerimientos y especificaciones que cada espacio regional posee y demanda. En tal sentido, la planificación sectorial presenta alcances de tratamiento ligados a lo sectorial-nacional y a lo sectorial-regional, siendo el primer nivel, el de mayor comprensión e integración.

En el aspecto organizativo, las tareas referidas a la planificación sectorial-nacional son realizadas por las Oficinas Sectoriales de Planificación de los Ministerios, en su nivel central: las tareas ligadas a lo sectorial-regional son efectuados por las Oficinas de Planificación de los Gobiernos Regionales.

▪ **PLANIFICACIÓN REGIONAL.**

Cuando a las tareas de planificación del desarrollo se introduce el aspecto espacial, es decir, el estudio y tratamiento de las actividades económicas en el territorio, así como sus relaciones e interdependencias en determinados ámbitos geográficos, y las fricciones que de ellas resulten en términos económicos y sociales, estaremos refiriéndonos al campo de la planificación regional.

La Planificación Regional introduce, como elemento fundamental, el espacio geográfico y su connotación va más allá de lo que se entiende por "planificación física" al tomar en consideración los procesos económicos y sociales que se desenvuelven en un espacio concreto, como elementos que interactúan y adquieren características propias en función a las fricciones que dicho espacio impone en términos de desequilibrios y desigualdades. La unidad de análisis de la planificación regional es el espacio regional, que a su vez corresponde a una región geo-económica administrativa. Por otro lado, la planificación regional asume dos connotaciones en la tarea planificadora:

- Planificación interregional, que se concibe como elemento dinámico de actualización constante, que tomando en cuenta el conjunto del país y haciendo énfasis en el tratamiento de las interpelaciones regionales, permite orientar el desarrollo regional, en consecuencia con el modelo de desarrollo nacional con el objeto de lograr un desarrollo armónico para todo el país.
- La Planificación intraregional, o la planificación de una región, proporciona el desarrollo armónico e integral de la región en el marco de la concepción global del desarrollo. Ella constituye, para una región, un nivel de síntesis análogo al de la planificación global nacional, e incorpora su propio tratamiento de la dimensión espacial. En tal sentido, tiene en cuenta en su tratamiento aspectos ligados a la planificación global-regional, regional-sectorial-departamental y micro regional-local. constituyéndose estos dos últimos subniveles en un tratamiento específico a espacios menores que el ámbito regional.

La actividad es efectuada por las Oficinas de Planificación y Presupuesto de los Gobiernos Regionales.

- **PLANIFICACIÓN LOCAL.**

Este nivel corresponde en la escala territorial a la Microregión. Subregión, o Unidad Físico-Geográfica, que contenga elementos sociales y económicos básicos que justifiquen la aplicación de la técnica de planificación con trascendencia en la economía regional o nacional: en otros términos comprende a los gobiernos locales que pueden ser de nivel provincial, distrital y comunal.

3.7.1.1.3. MECANISMOS DE LA PLANIFICACION.

La dinámica de la planificación requiere de dos elementos que se relacionan permanentemente.

- **NIVEL POLÍTICO**

Integrado por el Presidente y Ministros reunidos en consejo, constituye el elemento político y decisonal del proceso de planificación, en la medida en la que, este nivel el gobierno trasmite su orientación política al desarrollo y en la que es proporcionada al Sistema de Planificación

- **NIVEL TÉCNICO**

Constituido por los órganos, organismos y mecanismos del Sistema Nacional de Planificación, formula las alternativas de desarrollo, a partir de la información cuantitativa y cualitativa tomada de la problemática socio-económica y del marco político que establece el Gobierno. Es el elemento técnico del Proceso de Planificación.

3.7.1.2. SEGURIDAD NACIONAL

3.7.1.2.1. SISTEMA DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL (SSDN)

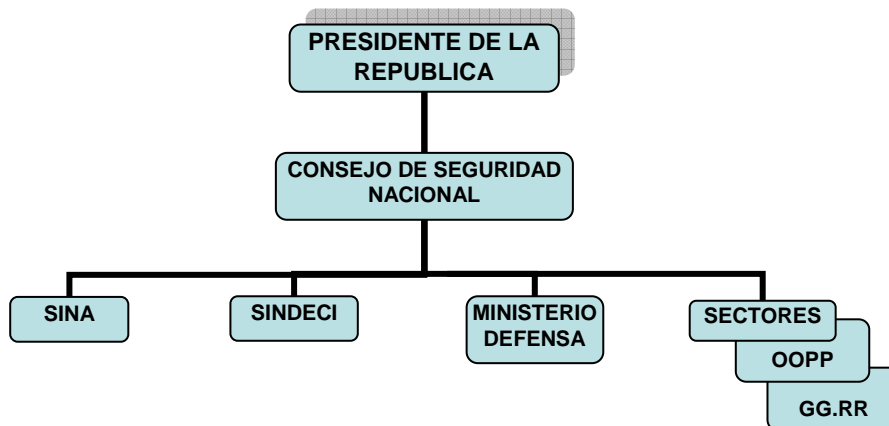


Gráfico N° 7

- **NATURALEZA Y FINALIDAD**

Es el conjunto interrelacionado de elementos del Estado cuyas funciones están orientadas a garantizar la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de la Defensa Nacional.

- **CONCEPTOS BASICOS**

El Estado garantiza e instrumentaliza la Seguridad integral de la Nación mediante el SSDN; para lo cual, adopta en forma permanente e integral las previsiones y medidas que garanticen su supervivencia en los ámbitos externo e interno, unidad, integridad patrimonial y soberanía, las mismas que están oficializadas en la Constitución Política del Perú.

La Defensa Nacional es un deber común de gobernantes y gobernados. Por ello el conocimiento de los asuntos vinculados a la Defensa Nacional, al proceso que esta comporta y a las actividades que cumplen los órganos y organismos, es fundamental y a la vez se hace extensivo a todos los peruanos, en vista de que cada uno de ellos tiene tareas que cumplir y responsabilidades que asumir cuando la situación lo requiera y, porque la solidez y el porvenir de una Nación residen en la garantía permanente que le presta su Defensa Nacional, la cual le permitirá alcanzar en un marco de Seguridad integral, su propio Bienestar General.

La Defensa Nacional requiere ser prevista, concebida, planeada, preparada y ejecutada en forma armónica y oportuna, ello exige que el conjunto de actividades que ella demanda se ubiquen dentro de una correcta estructura que mantenga una apropiada interrelación tanto en los organismos y órganos que lo componen como en las funciones y actividades que cumplen, de manera que constituyan un todo armónico y coherente cuyo quehacer permanente y sistematizado cumpla la alta misión constitucional de garantizar la Seguridad integral del Estado.

La Defensa Nacional entendida como un proceso permanente de previsión, planeamiento, preparación, dirección y ejecución de actividades, se hacen efectivas a través de un sistema de Defensa Nacional que se define como: "El conjunto jerarquizado e interrelacionado de órganos del Estado, en base a una doctrina y cuyo funcionamiento se regula por normas técnicas y procesos específicos, con la finalidad de garantizar la Seguridad Integral del Estado".

Las actividades que cumple el SSDN abarca la integridad de la estructura administrativa del Estado y consecuentemente alcanzan a toda la colectividad nacional.

- **COMPONENTES**

El SSDN es presidido por el Presidente de la República e integrado por:

- El Consejo de Seguridad Nacional
- El Sistema de Inteligencia Nacional (SINA)
- El Sistema Nacional de Defensa Civil (SINDECI)
- Los Ministerios, Organismos Públicos y Gobiernos Regionales

- **CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL**

Es el órgano rector del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional.

- **COMPOSICIÓN**

Está conformado por:

- El Presidente de la República, quien lo preside;
- El Presidente del Consejo de Ministros;
- El Ministro de Relaciones Exteriores;
- El Ministro del Interior;
- El Ministro de Defensa;
- El Ministro de Economía y Finanzas;
- El Ministro de Justicia;
- El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas;
- El Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia.

El Presidente de la República en su calidad de Presidente del Consejo de Seguridad Nacional, de acuerdo con la naturaleza de los asuntos a tratar y a petición de cualquiera de sus miembros, dispone la participación de cualquier otro funcionario del Estado, el cual tiene derecho a voz sin voto.

Los miembros que conforman el Consejo de Seguridad Nacional no podrán delegar su representación.

- **FUNCIONES**

Corresponde al Consejo de Seguridad Nacional aprobar:

- La Política de Seguridad y Defensa Nacional;

- Los requerimientos presupuestales originados como consecuencia del Planeamiento Estratégico para la Seguridad y Defensa Nacional.
- Las adquisiciones de equipamiento militar de carácter estratégico destinado a la Defensa Nacional procurando dentro de la función asignada a cada institución castrense la estandarización del equipamiento.
- Las directivas sobre Seguridad Nacional;
- Los demás aspectos relacionados con la Seguridad Nacional.

- o **SISTEMA DE INTELIGENCIA NACIONAL**

El Sistema de Inteligencia Nacional forma parte del SSDN y se estructura para producir inteligencia y realizar actividades de Contrainteligencia necesarias para la Seguridad Nacional. Se rige por su propia ley y su reglamento.

- o **SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CIVIL**

El Sistema Nacional de Defensa Civil forma parte del SSDN. Tiene por finalidad proteger a la población, previniendo daños, proporcionando ayuda oportuna y adecuada, asegurando su rehabilitación en casos de desastres, calamidades o conflictos. Se rige por su propia ley y su reglamento.

- o **MINISTERIOS, ORGANISMOS PÚBLICOS, GOBIERNOS REGIONALES Y SUS OFICINAS DE DEFENSA NACIONAL**

- **NATURALEZA Y FINALIDAD**

Los Ministerios, Organismos Públicos y Gobiernos Regionales son los elementos de ejecución del SSDN, encargados de

planear, programar, ejecutar y supervisar las acciones de la Defensa Nacional, en las áreas específicas de responsabilidad.

Para el cumplimiento de estas funciones cuentan con Oficinas de Defensa Nacional, que dependen de la más alta autoridad de su institución.

- **OFICINA DE DEFENSA NACIONAL**

Las Oficinas de Defensa Nacional asesoran al Ministro, Jefe del Organismo o al Presidente del Gobierno Regional en el planeamiento, programación, ejecución y supervisión de las acciones de Seguridad y Defensa Nacional.

Las Oficinas de Defensa Nacional mantienen relaciones técnicas con la Dirección General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa.

▪ **SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL (SDN)**

○ **AMBITO DE ACCION**

El SDN, involucra tanto el quehacer de la Defensa Externa como de la Defensa Interna. En este último caso considera a la Defensa Civil e involucra a la Defensa Interior del Territorio, en lo que concierne al control del Orden interno de los Regímenes de Excepción, previa disposición específica del Presidente de la República.

En su Planeamiento y funcionamiento, El SDN, se relaciona estrechamente con el Planeamiento y funcionamiento de los órganos responsables del Desarrollo.

○ **NIVELES DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL**

- **FASE POLÍTICO ESTRATÉGICA**

- ❖ **NIVEL NACIONAL O NIVEL GOBIERNO**, es en el cual se conciben y se adoptan las decisiones políticas de mayor importancia y trascendencia para la Defensa Nacional, principalmente en cuanto a la previsión de

conflictos, a la forma de encararlos para su mejor solución y a la oportuna asignación de los recursos que ello requiere.

- ❖ **NIVEL DOMINIO O CAMPO DE ACTIVIDAD**, es en el que se concibe con criterios eminentemente especializados, las acciones generales que deben cumplir los Órganos y Organismos del nivel operativo debidamente agrupados y relacionados. En este nivel se da unidad y coherencia a las acciones de la Defensa Nacional en sus campos funcionales: político, económico, sicosocial y militar

- **FASE DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO**

- ❖ **NIVEL NACIONAL**; es en el cual reunidos los más altos organismos responsables de la Defensa y Desarrollo Nacional; con la dirección del Presidente de la República realizan un análisis de la Directiva de Gobierno para identificar las tareas que corresponde a cada uno de ellos y luego de coordinar las acciones comunes, establecen las ideas Directrices y Elementos de Juicio, los mismos que conformaron las Directivas de Planeamiento de la Defensa Nacional y la del Desarrollo Nacional, respectivamente.
- ❖ **NIVEL SECTOR, GOBIERNO REGIONAL, ELEMENTOS DE MANIOBRA DEL TEATRO DE GUERRA (EEMTG), GOBIERNO LOCAL**, constituyen también el Nivel Operativo o de Ejecución que es en el que se define y ejecuta las acciones previstas, empleando los recursos preparados y asignados, en función de los planes oportunamente establecidos y en concordancia con las correspondientes concepciones estratégicas del nivel Sector, Gobierno Regional, Gobierno Local y EEMTG.

▪ **PLANEAMIENTO ESTRATEGICO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL**

De acuerdo a la Constitución Política vigente; el Presidente de la República dirige y preside el SSDN; organiza, distribuye y dispone el empleo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y adopta las medidas necesarias para la Defensa de la República, la integridad del territorio y la soberanía en caso de agresión. En consecuencia corresponde a él, como elemento rector; prever el conflicto y preparar al país para afrontarlo con éxito; es decir, tomar decisiones e impartir las normas e instrucciones necesarias que oriente el Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional en cuanto a la Guerra, Contrasubversión, Luchas; y/o las Catástrofes.

Los conflictos de origen interno o externo y las catástrofes representan la constante amenaza u obstáculos que van a interferir el esfuerzo del país hacia el Desarrollo y su solución puede concretarse mediante diversas formas, métodos y procedimientos en función a las posibilidades y capacidad del propio país.

El Planeamiento Estratégico de la Seguridad y Defensa Nacional, de manera general, comprende tres momentos secuenciales de eventos

estrechamente vinculados, pero diferentes por la finalidad que persigue cada uno de ellos. Estos son:

- Concebir y planear las acciones y operaciones, lo que se traduce en la determinación de las acciones por realizar (Planeamiento Estratégico Operativo)
- Prever la disponibilidad de los recursos necesarios, que se concreta en la preparación, adquisición y administración de los recursos humanos y materiales necesarios (Planeamiento Estratégico Administrativo)
- Prever el empleo de los medios humanos y materiales para la mejor ejecución y conducción de las acciones planeadas, hasta el término de las mismas (Planeamiento Estratégico de la Ejecución y Conducción).

▪ **POLITICAS DE ESTADO**

En marzo de 2004 el Consejo de Defensa Nacional aprobó la Política del Estado para la Seguridad y Defensa Nacional:

- Optimizar el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional;
- Reestructurar el Sector de la Defensa para disponer de Fuerzas Armadas profesionales, modernas, flexibles, eficaces, eficientes, y de accionar conjunto;
- Mantener Fuerzas Armadas con capacidad de prevención y disuasión;
- Disponer de Fuerzas Armadas en condiciones de contribuir al mantenimiento de la paz internacional;

- Mantener el control terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y lacustre;
- Garantizar la seguridad telemática del Estado;
- Garantizar la presencia efectiva del Estado en el Territorio Nacional, principalmente en las zonas susceptibles a la violencia terrorista, al narcotráfico o al narcoterrorismo;
- Consolidar la Pacificación Nacional.

3.8. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN EN CHILE

3.8.1. LA DEFENSA NACIONAL

3.8.1.1. SEGURIDAD, DEFENSA Y DESARROLLO

3.8.1.1.1. SEGURIDAD NACIONAL

La seguridad de la Nación según lo explicitado en el Libro de la Defensa Nacional de Chile - publicado el año 2002 - es un producto del conjunto de actividades que el Estado realiza para avanzar hacia el logro de sus objetivos y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes. En este sentido, la legislación chilena define la Seguridad Nacional como “toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas del Derecho Internacional, según corresponda”.

Se trata de un concepto que engloba tanto la preservación de la seguridad interna como externa del Estado, de manera de asegurar su soberanía; soberanía que, en última instancia, permite libertad de acción para lograr eficazmente los Objetivos Nacionales.

La Seguridad Nacional se obtiene mediante funciones estatales bien definidas: La seguridad exterior se logra, primordialmente, a través de la función Diplomática y la función de Defensa; la seguridad interior se obtiene mediante la función “Orden Interior”, y la seguridad ante catástrofes se consigue con la función “Protección Civil y Ambiental”. Cada una de estas funciones requiere para su materialización de una

estructura orgánica capaz de planificarla y ejecutarla, de una legislación de respaldo, de financiamiento y de una política orientadora. Aunque la seguridad y la defensa están íntimamente relacionadas, la defensa es un concepto más específico que la seguridad. Ella no produce por si sola la condición de seguridad deseada, pero sin duda es uno de los factores esenciales para obtenerla.

En propiedad, la seguridad no se trata de "acciones", sino de una "condición" que se logra como producto de acciones orientadas a atenuar o eliminar ciertas vulnerabilidades. Estas acciones se realizan en un amplio espectro de ámbitos, desde el desarrollo socioeconómico hasta la defensa propiamente tal, pasando también por el orden institucional de la República. En última instancia, es el grado de integración o cohesión de un pueblo, y la extensión y profundidad del consenso ciudadano en torno a sus Objetivos Nacionales, lo que constituye la base fundamental para el éxito de cualquier Política de Seguridad que se desee aplicar.

Por todo lo dicho, es preferible entender la Seguridad Nacional como una condición que se consigue gracias a las acciones emprendidas en los diversos ámbitos nacionales. Se trata de un efecto cuya plenitud resulta difícil de lograr, pues se requiere de un delicado equilibrio entre objetivos y recursos, por un lado, y las vulnerabilidades internas y externas que, por otro lado, es preciso eliminar o atenuar.

Tampoco puede considerarse la Seguridad Nacional como un fin en sí mismo, sino sólo como un medio para lograr un fin superior: el Bien Común, el cual tiene expresión práctica en los Objetivos Nacionales. La exigencia fundamental de procurar el Bien Común de la nación y de servir a la persona humana limita y condiciona al Estado en su función de proveer seguridad. En este sentido, no es éticamente lícito obtener la seguridad de una nación pasando por sobre los valores permanentes de la justicia y dignidad humana.

En definitiva, se entiende por seguridad la condición que logra un país cuando sus intereses nacionales están a resguardo de interferencias importantes, producto de acciones que se han tomado en el ámbito del Desarrollo Nacional, entendido en un sentido amplio, y en el ámbito de la Defensa Nacional.

3.8.1.1.2. DEFENSA NACIONAL

En su acepción más amplia, el concepto “defensa” dice relación con la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción que permita alcanzar tal bien.

Desde un punto de vista más específico, la defensa puede ser analizada desde varias perspectivas: como función, como organización, como conjunto normativo o como desafío económico. Como función se refiere al conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar un determinado bien; explica el “quehacer” de la defensa. Como organización se refiere a la estructura de medios materiales y humanos que materializan la defensa; explica el “cómo” se conforma el sistema de defensa. En cuanto al conjunto normativo, este se refiere a la políticas, leyes, planes y reglamentos que apuntan a hacer coherente y armónico el accionar de la defensa; explica “la manera” en que se materializa la defensa. Finalmente, como desafío económico, intenta resolver la relación entre necesidades múltiples y recursos escasos; explica el “cuánto” invertir.

Por su parte, la *Defensa Nacional* persigue alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales libre de interferencias exteriores. Siendo una e integral, y estando dirigida, coordinada y armonizada por el Estado, no puede sino abarcar simultáneamente todas las anteriores perspectivas de análisis.

En lo que respecta a la relación de la defensa con la seguridad, se trata de conceptos distintos: el primero es propio del nivel político-estratégico y el segundo lo es del político. Sin embargo, defensa

y seguridad están íntimamente relacionadas, puesto que entre ambas existe una razón de causa a efecto. La defensa es una de las principales causas de la seguridad, si bien no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, ya que ésta requiere también del Desarrollo Nacional. En tanto la defensa se orienta principalmente a neutralizar riesgos y amenazas externas contra el interés nacional, el Desarrollo Nacional aporta los componentes de estabilidad y orden interno necesarios para la seguridad, además de los recursos económicos.

Lo anterior no es óbice para que, en determinadas circunstancias, el órgano militar de la Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas, pueda o deba participar en actividades que exceden la función de defensa. Por ejemplo, contribuir a controlar emergencias internas, catástrofes naturales u otras situaciones de orden interno previstas en la Constitución y las leyes. No obstante, la estructura y composición de las mismas tiene su fundamento, principalmente, en las amenazas externas y, más específicamente, en las amenazas asociadas con el uso real o potencial de la fuerza. Las FF.AA., en general, intervienen para neutralizar amenazas internas cuando las fuerzas policiales han sido sobrepasadas, o cuando lo dispone alguno de los estados de excepción constitucional.

En síntesis, si se analiza la totalidad de los, peligros y amenazas que pueden afectar a un país, es posible considerar que se relacionan directamente con la defensa aquellos que, por su gravedad y trascendencia, atentan en forma directa contra la supervivencia del Estado, su identidad o el proyecto nacional. En cambio los riesgos, peligros o amenazas que se asocian a la delincuencia, al narcotráfico u otros que afecten al orden interior, constituyen materia de Seguridad Interior, y son objeto de preocupación y responsabilidad, desde la perspectiva del desarrollo institucional, del Campo de Acción Interno

Aun cuando las áreas de responsabilidad de la defensa y el desarrollo son diferentes, se trata de conceptos en cierto sentido complementarios uno respecto del otro. En efecto, la defensa no es ajena a algunas acciones que se toman en el ámbito del desarrollo. Por ejemplo, una política de poblamiento de las zonas extremas del país es una decisión propia de desarrollo socio-económico. Sin embargo, una medida semejante no es indiferente para la Defensa Nacional ni ésta puede desconocerla o ignorarla, puesto que incide en su propio accionar. Idealmente, quienes toman decisiones relativas a desarrollo económico, social o institucional, que incidan en la Seguridad Nacional, deben mantener un estrecho y fluido diálogo con quienes están abocados a materias de defensa, de modo de ofrecer una eficaz asesoría al Presidente de la República

Por otro lado, la defensa no es un problema exclusivo de las Fuerzas Armadas, ni siquiera de los *Campos de Acción* de la Defensa y Diplomático combinados, sino que es una responsabilidad de toda la ciudadanía. Para que sea eficaz, además de la función central que cumplen las FF.AA., necesita de la activa participación de todos los Campos de Acción del Estado. Sin ellos, la defensa estaría trunca y limitada, particularmente en situaciones de crisis o guerra.

Más todavía, la defensa como organización actúa no sólo en o durante un conflicto, sino que permanentemente, construyendo la paz por medio de la participación militar en el diseño de escenarios prospectivos favorables al Interés Nacional y a través de la disuasión, de su contribución al desarrollo, de su participación en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, etc. Es un hecho que un mundo crecientemente orientado a la globalización y la voluntad política de favorecer procesos de integración, imponen a la defensa, y particularmente a las FF.AA., mayores y más complejas funciones, además de las tradicionales.

Por todo lo anterior, la defensa demanda un decidido compromiso de la ciudadanía y un accionar estatal integrado, tanto en la guerra como en la paz.

3.8.1.1.3. DESARROLLO NACIONAL

Entendida la Seguridad Nacional como una condición por alcanzar, el nivel de seguridad del país dependerá de ciertas acciones que, en términos genéricos, se materializan en dos ámbitos: el del desarrollo y el de la defensa, ambos coordinados y armonizados por el Presidente de la República en su función de “Conductor Político”.

Al abordarse la relación entre seguridad y desarrollo, considerado éste desde una óptica estrictamente económica, suelen identificarse dos proposiciones antinómicas: por una parte, la que señala que, al generar nuevos y mayores recursos para el país, el desarrollo económico, incluso si está asociado a procesos de integración, fortalece el Poder Nacional y otorga, en consecuencia, seguridad; una segunda posición, por otra parte, tiende a considerar que un modelo de desarrollo económico asociado a procesos de integración debilita, precisamente por ello, la Seguridad Nacional.

Respecto de la primera proposición, cabe decir que ella es verdadera en parte. Desde cierto punto de vista, el desarrollo económico tiene como propósito, efectivamente, contribuir al crecimiento sostenido y armónico del Poder Nacional, y cualquier fluctuación que éste experimente, sea positiva o negativa, tendrá efectos proporcionales en la condición de seguridad del país. Sin embargo, esta premisa no permite deducir que el desarrollo económico produce por sí mismo, y mecánicamente, seguridad por el solo hecho de incrementar la potencia económica del país. En realidad, es necesaria la acción del Estado, destinando parte de los recursos generados por el desarrollo a producir defensa.

A su vez, la segunda proposición también es verdadera en parte. En efecto, el desarrollo, especialmente si está asociado a un proceso de integración, conlleva ciertos riesgos. Sin embargo, tales riesgos no debilitan en forma mecánica la Seguridad Nacional, sino sólo a condición de que el Estado no asegure la producción de defensa necesaria para hacer frente a los desafíos que esos eventuales riesgos implican. Esta premisa supone entender que un afianzamiento de la Seguridad Nacional, a través de las acciones que el Estado tiene la responsabilidad de emprender, crea un ambiente favorable para el

aprovechamiento de las oportunidades que, junto a los riesgos, el desarrollo y la integración conllevan.

Por otra parte, el Desarrollo Nacional debe entenderse como un concepto bastante más amplio que el mero desarrollo económico. En efecto, incluye también el desarrollo social, el desarrollo institucional y el desarrollo cultural. Son todos aspectos que inciden en la condición de seguridad por alcanzar.

En el caso del desarrollo económico, que es el más obvio, su aporte es básico para satisfacer cualquier requerimiento de seguridad, ya sea externo o interno. No sólo se trata de financiamiento, sino de ofrecer, a más, los incentivos para que los ciudadanos orienten: esfuerzos industriales, científicos o tecnológicos según los intereses superiores del país y, asimismo, explicar las normas generales para la inversión extranjera, principalmente en zonas fronterizas.

En el plano del desarrollo social, el interés de la seguridad descansa en el acceso de todos los estratos sociales, a través de iguales oportunidades y en condiciones de máxima equidad posible, a los beneficios del desarrollo. Naturalmente, esto implica, como condición previa, satisfacer ciertas necesidades básicas de salud educación, trabajo, vivienda y justicia.

En el plano del desarrollo institucional, la observancia de las reglas del juego características de un régimen democrático, el respeto a las leyes y normas incluidas aquellas que regulan la evolución del sistema político, así como la estabilidad política y el compromiso ciudadano con las instituciones que los rigen, son todos factores que producen un decisivo efecto en la seguridad interior, al aislar fenómenos como la subversión y el terrorismo; y exterior, al proyectar la imagen del país serio, responsable y respetuoso de sus compromisos lo que redundará

en una mayor facilidad para lograr alianzas y apoyos con el fin de neutralizar o controlar amenazas externas.

Finalmente, el propio desarrollo de la cultura nacional puede estimarse relacionado, en términos generales, con la seguridad en su propósito de fortalecer y enriquecer la identidad histórico-cultural, así como los principios y tradiciones singulares de la comunidad Nacional, de modo de conservar y profundizar su cohesión.

En consecuencia el Desarrollo Nacional, que es principalmente de responsabilidad de los Campos de Acción Interno (desarrollo institucional-cultural) y Económico (desarrollo socio-económico), contribuye a generar seguridad y la seguridad facilita el desarrollo. Se trata de un proceso dinámico en que los conceptos desarrollo y seguridad se interrelacionan, apoyándose mutuamente en una acción sinérgica; es un círculo virtuoso de causa-efecto-cause. No obstante, el impacto del desarrollo en la seguridad debe analizarse con un criterio amplio, aunque riguroso, de modo de no convertir la Seguridad Nacional en un concepto omnímodo y omnipotente, capaz de transformarse, a la larga, en un fin en si mismo. No toda acción humana, individual o colectiva, corresponde que sea vista bajo una óptica de seguridad. Es un hecho que existen acciones sociales y económicas, actividades culturales y asuntos de orden institucional que no guardan relación directa con la seguridad interna ni externa del país.

3.8.2. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA SUPERIOR DE LA DEFENSA NACIONAL

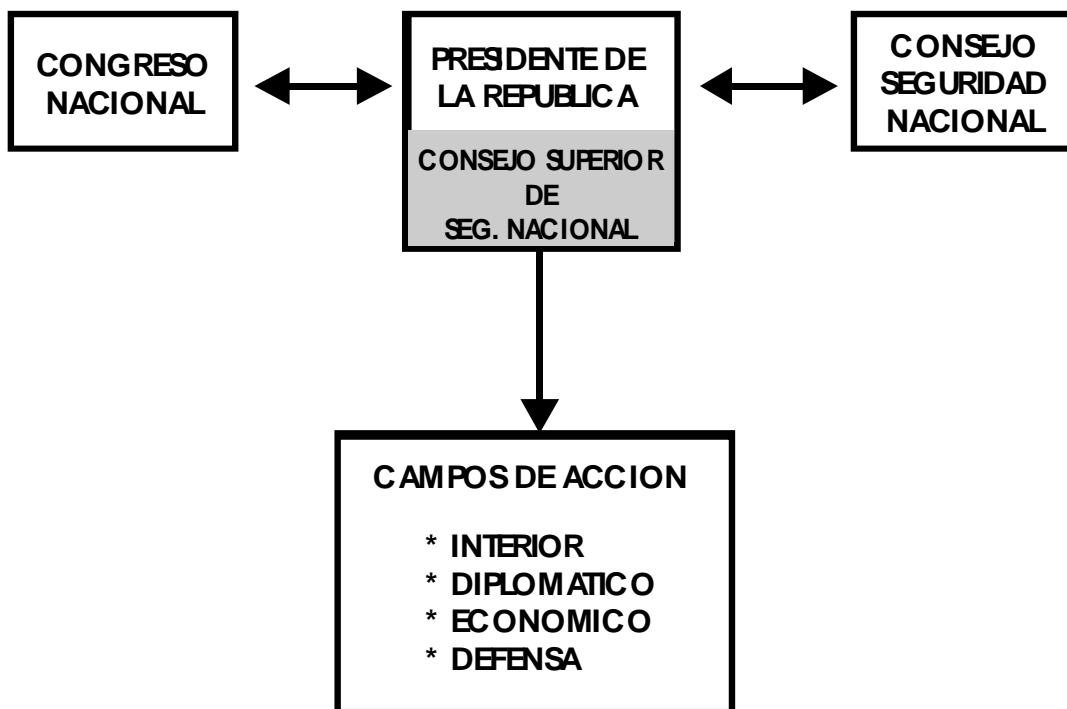


Gráfico N° 8

3.8.2.1. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Presidente de la República, como Jefe de Gobierno y encargado de la administración del Estado, es quien tiene la máxima autoridad en materias de Seguridad y Defensa. La Constitución Política le otorga, en su calidad de Jefe del Estado, autoridad en todos los aspectos relacionados con el orden público interior y la seguridad externa de la República.

En lo que se refiere específicamente a las Fuerzas Armadas, le corresponde las siguientes atribuciones: disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizándolas y distribuyéndolas de acuerdo con las necesidades de la Seguridad Nacional. Asimismo, designar a los Comandantes en Jefe de las Instituciones castrenses, disponer los nombramientos, ascensos y retiros de los Oficiales Generales, por Decreto Supremo, a proposición de los respectivos Comandantes en Jefe; debe asumir, en caso de guerra la Jefatura Suprema de las Fuerzas Armadas; declarar la guerra, previa autorización por ley, dejando

constancias de haber escuchado al Consejo de Seguridad Nacional; y declarar, con la concurrencia de otros órganos del Estado, los Estados de Excepción Constitucionales de Asamblea y de Sitio.

3.8.2.2. CONGRESO NACIONAL

El Congreso Nacional, con el Senado y la Cámara de Diputados está representado a través de Comisiones de Defensa, que se abocan a analizar e informar al pleno respectivo, todos los proyectos de ley que afectan a la Defensa en general, y a las FF.AA. en particular.

En lo que dice relación con el sector Defensa, el Congreso, además de analizar y aprobar el presupuesto anual que presenta el Ministro del ramo, interviene en la determinación de las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en tiempo de paz y en tiempo de guerra, siendo ésta una materia de ley. Además, tiene facultades para autorizar o denegar el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República, como asimismo la salida de tropas nacionales fuera del mismo.

3.8.2.3. CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL (COSENA)

Es un organismo presidido por el Presidente de la República e integrado por las siguientes autoridades que tienen derecho a voz y voto: Presidente del Senado, Presidente de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema de Justicia, Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, General Director de Carabineros y Contralor General de la República. En casos que el Presidente de la República lo determine, podrán estar presentes en sus sesiones los ministros encargados del gobierno interior, de la defensa nacional, de las relaciones exteriores, de la seguridad pública y de la economía y finanzas del país.

Este Consejo es convocado por el Presidente de la República y en él, cualquiera de sus integrantes podrá expresar su opinión frente a cualquier hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en

contra de las bases de la institucionalidad o la seguridad exterior e interior del Estado.

3.8.2.4. CONSEJO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL (CONSUSENA)

Esta presidido por el Presidente de la República e integrado por las siguientes autoridades: Ministro del Interior, Ministro de Defensa Nacional, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de Hacienda, Ministro de Economía, Comandante en Jefe del Ejército, Comandante en Jefe de la Armada, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Director de Fronteras y Límites del Estado y Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Es un organismo que tiene por misión asesorar al Presidente de la República en todo lo que se refiere a la Seguridad de la Nación y el mantenimiento de la integridad territorial del país. Aparte de su función asesora, tiene la responsabilidad de analizar y proponer las medidas que apunten a coordinar la labor de los diversos ministerios en materias de seguridad, así como estudiar y aprobar los documentos básicos y planes de Seguridad.

3.8.2.5. CAMPOS DE ACCION (CC.AA.)

El Estado, con la finalidad de facilitar la planificación, coordinación y ejecución de las diversas actividades relacionadas para **enfrentar amenazas o riesgos** a la seguridad del país, y particularmente a la defensa nacional, ha previsto en su legislación la agrupación de la totalidad de los ministerios, instituciones y organismos que dependen de ellos, en los siguientes **“Campos de Acción”** (En tiempo de paz mantiene su organización por ministerios):

El **Campo de Acción Interno (CAI)**, está a cargo del Ministro del Interior y su misión es velar por el funcionamiento normal y eficiente de la organización político-administrativa y del orden interno del país. Asimismo, se ocupa de mantener la moral y cohesión de la población,

contrarrestando los efectos psicosociales que pueda producir un conflicto. Está compuesto por los ministerios: del Interior, Secretaría General de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno, Educación, Justicia, Trabajo, Obras Públicas, Salud, Vivienda y Transporte.

El ***Campo de Acción Diplomático (CAD)***, tiene por director al Ministro de Relaciones Exteriores y su misión es materializar la Política Exterior del país en procura de mantener una paz estable y duradera, conjurando cualquier amenaza mediante el empleo de los instrumentos de la diplomacia y el concurso de la comunidad internacional. En caso de conflicto, debe asegurar alianzas o neutralizarlas. Está conformado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y las sedes diplomáticas en países extranjeros.

El ***Campo de Acción Económico (CAE)***, tiene como director al Ministro de Hacienda y su función es incrementar o mantener el potencial económico-financiero del país, proporcionando el apoyo material y financiero a los otros campos de acción en cantidad, calidad y oportunidad, según fuese necesario en caso de conflicto. Está integrado por los ministerios de Hacienda, Economía, Minería, Agricultura, Bienes Nacionales, y Planificación y Coordinación, así como por la Corporación de Fomento y la Comisión Nacional de Energía.

El ***Campo de Acción de la Defensa (CADE)***, tiene por director al Ministro de Defensa Nacional. Su misión es organizar y coordinar la defensa del país y contribuir a la disuasión desde la paz, mediante la preparación y mantención de una Fuerza Militar. En caso de conflicto asume un papel prioritario en la materialización de la Defensa. Está conformado por el Ministerio de Defensa y las Instituciones de la Defensa Nacional.

CAMPOS DE ACCION

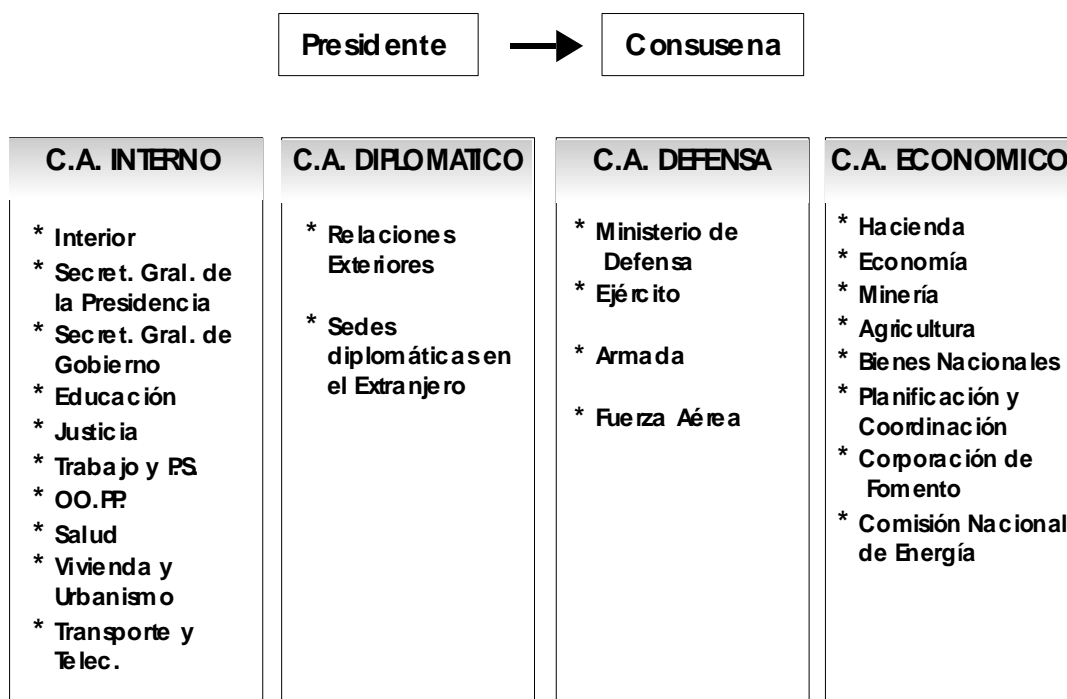


Gráfico N° 9

3.8.2.6. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

El Presidente de la República ejerce el control y administración de las Instituciones y organismos encargados de la defensa externa del país por medio de una Secretaría del Estado denominada Ministerio de

Defensa Nacional, a cargo del Ministro de Defensa Nacional. Dicho Ministerio está constituido por las Subsecretarías de Guerra, Marina, Aviación, además, para efectos de trabajo, coordinación y asesoría en materias militares, cuenta con el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN).

Complementariamente, dispone del apoyo y asesoría de la Junta de Comandantes en Jefes (JCJ) de las Fuerzas Armadas y del Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA). Además, están subordinadas al Ministro, a través de la Subsecretaría de Guerra (SSG), la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN) y, a través del EMDN, la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

Por otra parte, dependen del Ministerio de Defensa las Instituciones de las FF.AA. (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), así como la Región Militar Austral (RMA), a cargo de un Oficial General de las FF.AA. designado por el Presidente de la República.

3.8.2.7. SUBSECRETARIAS

Constituyen los órganos de asesoría y colaboración inmediata del Ministro, siendo sus jefes superiores los respectivos subsecretarios, que son funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Además de las tareas específicas que disponga el Ministro, la función de cada una de ellas es impulsar todas las iniciativas y proyectos que sean de beneficio para el desarrollo de la Defensa y del Orden y Seguridad Pública, en el ámbito propio de cada una.

3.8.2.8. ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA NACIONAL (EMDN)

Es el organismo permanente de trabajo, asesoría y coordinación del Ministro de Defensa Nacional en todo lo que dice relación con la Defensa y con la preparación y empleo de las FF.AA. Es también el organismo de trabajo y de coordinación del CONSUSENA y de la JCJ.

Se trata de un organismo conjunto, es decir, integrado por representantes de las tres instituciones armadas, bajo un mando común. El Jefe del Estado Mayor de la Defensa es un oficial de las FF.AA. en el grado de General de División, Vicealmirante o General de Aviación, especialista en Estado Mayor, quien depende directamente del Ministro. El cargo es rotativo, cada dos años, entre las tres instituciones armadas.

Las principales funciones del EMDN son las de preparar la planificación de Seguridad y Defensa en el ámbito general del país y particular de las FF.AA., asimismo como, coordinar la ejecución de funciones y actividades conjuntas que deban realizar las Instituciones de la Defensa.

3.8.2.9. JUNTA DE COMANDANTES EN JEFE (JCJ)

Es el más alto organismo asesor del Ministro de Defensa en las materias que incumban a las tres Instituciones Armadas. La preside el Ministro del ramo y está conformada por los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea. Su organismo permanente de trabajo es el EMDN. Además de su función asesora, esta Junta asume, en caso de conflicto bélico, la conducción estratégica de las FF.AA., presidida por un funcionario militar designado por el Presidente de la República.

3.8.2.10. CONSEJO SUPERIOR DE DEFENSA NACIONAL (CONSUDENA).

Tiene como función principal controlar las inversiones que se hagan con cargo a la *Ley del Cobre*, las que deben ser autorizadas por Decreto Supremo. Es presidido por el Ministro de Defensa y está integrado por: el Ministro de Hacienda, Ministro de Relaciones Exteriores, Comandantes en Jefe de las FF.AA., Subsecretarios de Guerra, Marina y Aviación, Jefes de Estados Mayores de las FF.AA y Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

3.8.2.11. DIRECCIÓN GENERAL DE MOVILIZACIÓN NACIONAL (DGMN)

Es un organismo conjunto, en el que participan representantes de las tres ramas de las F.AA. Su director es un Oficial General de Ejército o de grado equivalente de la Armada o Fuerza Aérea, en servicio activo, designado por Decreto Supremo.

La Movilización Nacional, es un conjunto de actividades y medidas destinadas a poner una parte o la totalidad del potencial humano, material e industrial del país en situación de enfrentar adecuadamente un conflicto.

Dentro de las principales funciones de esta Dirección se puede mencionar la de coordinar y controlar las siguientes actividades: el Reclutamiento, el control de armas y explosivos, el control de armas químicas y tóxicas, y las artes marciales.

3.8.2.12. ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS (ANEPE),

Es el centro de estudios encargado de impartir docencia no sólo a Oficiales Jefes o Superiores de las FF.AA, sino también a profesionales de los más altos niveles de la administración civil del Estado a través de una amplia gama de cursos destinados a optimizar su capacitación en materias asociadas con la Seguridad, el Desarrollo y la Defensa Nacional. Su director es un Oficial General de las Fuerzas Armadas, designado por el Presidente de la República. Su cuerpo académico está compuesto por profesionales civiles y de la Defensa Nacional en servicio activo o en retiro.

3.9. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA

3.9.1. SEGURIDAD DE LA NACION

La Seguridad de la Nación es un concepto que ofrece dificultades para definirlo, ya que cada Estado lo establece en función de las realidades que observa en su contexto político, económico, social, cultural, ambiental, militar y otros.

Una vez que surgieron los Estados, la seguridad asumió su naturaleza política pues se concretó a asegurar la supervivencia de esa organización. Con el paso del tiempo se ubicó a la Seguridad de la Nación como fenómeno social circunscrito al proceso político, económico y social, para solo mencionar estas dimensiones.

Derivados de diferentes enfoques y definiciones podemos resumir que al concepto de Seguridad de la Nación se le adscriben los siguientes componentes y características:

- Es una condición política, económica, cultural, social, ambiental y militar.
- Se manifiesta como proceso continuo y perdurable.
- Tiene una dinámica propia.
- Nace con la organización del Estado.
- Se relaciona estrechamente con las categorías de soberanía e independencia de las Naciones.
- Tiene un carácter teleológico en función de los llamados objetivos nacionales.
- Se privilegia como concepto relacionado con la conservación y supervivencia de los Estados.
- Esta vinculado con el desarrollo de la nación.

Seguridad en el sentido psicosocial se puede considerar como un estado mental o perceptivo que produce en el individuo un sentimiento de que está fuera de peligro ante cualquier circunstancia; es decir, la percepción de que está alejado de eventos adversos que puedan afectarlo en su integridad física o emocional. En consecuencia, este estado genera en el ser humano, confianza y tranquilidad ante las posibles amenazas que puedan potencialmente afectar a las personas.

Si trasladamos esta conceptualización al ámbito sociológico, podemos definir Seguridad de la Nación como una categoría que incluye una serie de eventos políticos, sociales, económicos, culturales, militares, naturales, tecnológicos y otros, que se perciben como peligros o amenazas a la seguridad y soberanía plena de la República; considerando como marco de referencia los espacios comprendidos entre los límites del país. Desde esta perspectiva, la Seguridad de la Nación se expresa en el grado de garantía que el Estado, a través de diversas y múltiples acciones, puede proporcionar en forma permanente a sus ciudadanos para que puedan desarrollar su vida cotidiana con la percepción de que están protegidos ante cualquier contingencia.

Considerada de esta manera, la Seguridad de la Nación se concibe como una responsabilidad esencial del Estado, que tiene diversas magnitudes, y se fundamenta en el desarrollo integral, ya que coadyuva al logro de los objetivos nacionales, preservándolos de los peligros y amenazas que puedan afectarlos. Igual que en el ámbito psicológico, la Seguridad de la Nación, como categoría multidimensional y expresada en su mayor magnitud, genera confianza en la ciudadanía, lo cual incide positivamente en las actividades económicas, sociales, educativas y de otra índole; por tal sentido su relación estrecha con el desarrollo integral del país es indudable.

Esta orientación está reflejada en la Constitución de mil novecientos noventa y nueve (1999) cuando expresa en su Título VII de la Seguridad de la Nación que:

La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional.(Art. 322)

Si bien la Seguridad de la Nación se expresa como una responsabilidad del Estado, su defensa es no solo responsabilidad del mismo, sino de toda la ciudadanía, tal como lo manifiesta el artículo mencionado. En este sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, define esta corresponsabilidad expresando que la seguridad debe dar cumplimiento a nueve principios y ejercerse sobre siete ámbitos considerados fundamentales para el desarrollo de la nación: La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad,

promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como de su satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar. (Art. 326)

Esta valoración de la seguridad se sustenta constitucionalmente en el articulado relacionado con los derechos civiles, cuando se menciona que:

toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de los derechos y el cumplimiento de sus deberes...(Art. 55)

La reciente Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, ratifica la orientación constitucional de conceptualizar a la seguridad como una categoría que va más allá de la tradicional concepción de amenazas bélicas. Tal como lo expresa en su preámbulo, se promueve un cambio radical respecto a las tesis que, inspiradas en la doctrina de seguridad nacional, prevalecieron en el país durante años; lo cual supone partir de una concepción proactiva o constructiva de lo que constituyen las acciones de defensa, las cuales trascienden el ámbito típicamente militar en su forma tradicional, ya que no se centran en la sola percepción de amenazas o peligros, antagonismos y conflictos, como únicas fuentes generadoras de problemas de seguridad. Se presenta una visión de seguridad y defensa, asociada al desarrollo sustentable y calidad de vida, promoviendo así el cambio social y la evolución política.

La Seguridad de la Nación, está fundamentada en el desarrollo integral, y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos. (Art. 2)

Esta concepción de Seguridad de la Nación incluye elementos objetivos representados por una serie de medidas concretas que propenden a garantizar el goce y ejercicios de los derechos ciudadanos y proteger a la sociedad de las amenazas y peligros, y en otro ámbito comprende componentes subjetivos relacionados con el estado mental o perceptivo que produce en el individuo un sentimiento de que está fuera de peligro y alejado de eventos adversos.

3.9.2. DEFENSA DE LA NACIÓN:

La concepción tradicional de la Defensa de la Nación establece que la misma se configura por un conjunto de acciones y previsiones que adopta un gobierno permanentemente, para salvaguardar la integridad de la República y las vidas y bienes de la colectividad. Considerada desde este punto de vista, la Defensa de la Nación tiene como propósito preservar la continuidad de la vida social, y protegerla ante los diversos peligros y amenazas que puedan afectarla, independientemente de las características de estos eventos adversos. En consecuencia, está orientada a generar los máximos niveles posibles de Seguridad societal.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela enfatiza más la categoría Seguridad que la de Defensa. Esta última la refiere

sobre todo al rol de la Fuerza Armada Nacional para defender la heredad ante las posibles amenazas que pudieran afectar a la Nación.

La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional...(Art. 328)

El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación...(Art. 329)

Por otro lado, la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, define la Defensa Integral como el:

...conjunto de medidas y acciones de defensa, cualquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación. (Art. 3)

La categoría Defensa de la Nación se ciñe a la salvaguarda de la soberanía e intereses nacionales considerando la disposición y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de una Nación ante cualquier forma de agresión o amenaza que se concreta y afecta la vida normal de la sociedad. Es decir, la Seguridad de la Nación establece las condiciones, acciones y normas tendientes a prevenir y

mitigar los efectos de cualquier amenaza a la integridad de la Nación, y la Defensa de la Nación activa un conjunto de medidas cuando se concreta dicha amenaza. En este sentido, la defensa se configura como un concepto integrador que concierne a todos los componentes del Estado: a los ciudadanos en tanto que individuos, a la sociedad articulada a través de todos sus elementos constitutivos, y a los poderes públicos. A pesar de los distintos enfoques sobre la conceptualización de ambos conceptos, es importante destacar que la afinidad permanente de los conceptos de defensa y seguridad de la nación persiste hasta nuestros días. Es decir, se usa de manera indistinta el concepto de defensa de la nación y el concepto de seguridad de la nación.

Se establece que la Seguridad de la Nación, fundamentada en el desarrollo integral, se manifiesta en una condición y acciones que propenden por un lado, a garantizar el goce y ejercicio de los derechos ciudadanos y por el otro, proteger a la sociedad y al medio ambiente de las amenazas y peligros, produciendo a nivel individual y societal un sentimiento de confianza y disfrute de sus derechos, la percepción de estar alejado de eventos adversos y la preservación de la soberanía, e integridad nacional. Por otro lado, la Defensa de la Nación se configura tal como lo expresa la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, como un conjunto de medidas y acciones de defensa, cualquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación. Son acciones que se activan en caso de concretarse una amenaza o evento adverso.

3.9.3. DESARROLLO INTEGRAL:

La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación establece que el desarrollo integral consiste en "...la ejecución de planes, programas y proyectos continuos de actividades y labores que acordes, con la política general del Estado y en concordancia con el ordenamiento jurídico

vigente, se realicen con la finalidad de satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la población, en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar."(Art. 4) En este sentido se puede interpretar, que el desarrollo integral está dirigido a satisfacer las necesidades de la población, y que la seguridad es una necesidad del ser humano; la relación entre ambas categorías es directa.

En este mismo orden de ideas, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, plantea que la seguridad de la Nación se fundamenta en el desarrollo integral y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas.

3.10. SISTEMA DE PLANIFICACIÓN EN ESTADOS UNIDOS

3.10.1. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Defender al país de sus enemigos es compromiso fundamental del Estado con el pueblo norteamericano. El presidente Bush ha elaborado una nueva estrategia de seguridad nacional de largo alcance y de prevención contra estados hostiles y grupos terroristas, la que al mismo tiempo amplía la ayuda para el desarrollo y el libre comercio, favorece la democracia, combate las enfermedades y transforma la fuerza militar de Estados Unidos; es decir que traza una orientación amplia en su ideología, con relación a los valores e intereses fundamentales de la sociedad y el pueblo norteamericano, para su interior y con la política exterior de ese país en sus relaciones con el mundo.

3.10.1.1. INTRODUCCIÓN.

Se define un solo modelo sostenible de éxito nacional: libertad, democracia y libre empresa, ya que a pesar de contar con una fuerza militar sin paralelo buscará crear un equilibrio de fuerzas que favorezca la libertad humana.

Defender la nación de sus enemigos es el primer compromiso fundamental del gobierno federal sobre todo de la amenaza terrorista, debiendo para ello utilizar todo el poderío que tenga, ya que en el nuevo mundo en que hemos entrado, el único camino hacia la paz y la seguridad es el de la acción.

Estados Unidos colaborará con países individuales, con regiones enteras y con toda la comunidad del comercio mundial para crear un mundo que comercie en libertad y, por lo tanto, crezca en prosperidad.

Las alianzas y las instituciones multilaterales pueden multiplicar la fuerza de las naciones amantes de la libertad.

3.10.1.2. ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS.

Hace énfasis en la lucha por una paz justa que se llevará a cabo basada en el poderío militar que tiene la nación para enfrentar ya no a fuerzas organizadas sino a fuerzas del mal, como el terrorismo.

3.10.1.3. ASPIRACIONES SOBRESALIENTES PARA LA DIGNIDAD HUMANA.

El primer imperativo es explicar claramente cuál es la posición: Estados Unidos debe defender la libertad y la justicia porque estos principios son justos y verdaderos para la gente de todas partes. Estados Unidos debe defender firmemente las demandas no negociables de la dignidad humana: el imperio de la ley; límites al poder absoluto del estado; libertad de expresión; libertad de culto; justicia igualitaria; respeto a la mujer; tolerancia religiosa y étnica; y respeto a la propiedad privada.

3.10.1.4. CONSOLIDACIÓN DE ALIANZAS PARA DERROTAR AL TERRORISMO GLOBAL Y TRABAJAR PARA PREVENIR ATAQUES CONTRA LA NACION Y SUS AMIGOS.

Los Estados Unidos de América libran una guerra contra terroristas esparcidos por todo el mundo. El enemigo no es un régimen

político, persona, religión o ideología aislados. El enemigo es el terrorismo premeditado, la violencia por motivos políticos perpetrada contra seres inocentes. Estados Unidos seguirá trabajando con sus aliados para entorpecer el financiamiento del terrorismo. Encontrará y bloqueará las fuentes del financiamiento del terrorismo, congelará los activos de los terroristas y de quienes les prestan apoyo, impedirá el acceso de los terroristas al sistema financiero internacional, protegerá las organizaciones de beneficencia legítimas para que no puedan ser secuestradas por los terroristas, e impedirá el movimiento de los activos de los terroristas a través de otras redes financieras.

3.10.1.5. TRABAJAR CON OTROS PARA DESVANECER CONFLICTOS REGIONALES.

Los países interesados deben intervenir activamente en las disputas regionales críticas, para evitar que se agraven y lleguen a un punto explosivo, y reducir al mínimo el sufrimiento humano.

Estados Unidos abordará cada situación a la luz de los principios estratégicos siguientes: invertirá tiempo y recursos en el establecimiento de relaciones e instituciones internacionales que puedan contribuir a resolver las crisis locales cuando se presenten.

Los Estados Unidos será realista en lo que se refiere a su capacidad de ayudar a quienes no desean ayudarse a sí mismos o no están preparados para hacerlo. Cuando y donde la gente esté preparada para poner lo necesario de su parte, estará dispuesto a actuar de manera decisiva, y esto se refiere a las partes del mundo en que actualmente se encuentran en conflictos regionales.

3.10.1.6. EVITAR QUE NUESTROS ENEMIGOS NOS AMENACEN, AMENACEN A NUESTROS ALIADOS, Y A NUESTROS AMIGOS CON ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA.

Actualmente la amenaza no viene de las potencias que otrora fueran enemigas de los Estados Unidos, sino de los estados al margen de

la ley y de los terroristas que tienen la capacidad de realizar ataques con armas de destrucción masiva.

3.10.1.7. SUSCITAR UNA NUEVA ERA DEL DESARROLLO ECONÓMICO GLOBAL CON MERCADOS LIBRES Y LIBRE COMERCIO.

Una economía mundial fuerte acrecienta la seguridad nacional, ya que adelanta la prosperidad y la libertad del resto del mundo. El crecimiento económico, apoyado por el comercio libre y los mercados libres, crea nuevos empleos e ingresos más altos. Permite al individuo salir de la pobreza, estimula la reforma económica y jurídica y la lucha contra la corrupción y refuerza el hábito de la libertad. Las lecciones de la historia son claras: las economías de mercado, no las economías de dirección y control mediante la pesada mano del gobierno, son la mejor manera de promover la prosperidad y reducir la pobreza.

3.10.1.8. AMPLIAR EL CÍRCULO DE DESARROLLO CON SOCIEDADES ABIERTAS Y EDIFICAR LA ESTRUCTURA DE LA DEMOCRACIA.

Un mundo en el que algunos viven en comodidad y abundancia, mientras la mitad de la raza humana vive con menos de dos (2) dólares al día, no es justo ni estable. Incluir a todos los pobres del mundo en un círculo de desarrollo -y oportunidad - en expansión, es un imperativo moral y una de las prioridades máximas de la política internacional de Estados Unidos.

3.10.1.9. DESARROLLAR AGENDAS PARA LA ACCIÓN COOPERATIVA CON OTRAS IMPORTANTES POTENCIAS MUNDIALES.

Estados Unidos ejecutará sus estrategias mediante la organización de coaliciones de estados - tan amplias como sea práctico - capaces de promover un equilibrio de poder que favorezca la libertad, y dispuestos a hacerlo. El liderazgo de coalición eficaz requiere prioridades claras, el aprecio de los intereses de los otros, y consultas constantes entre los socios con un espíritu de humildad. Ya que para lograr cosas de consecuencias perdurables EEUU debe necesariamente contar con la

ayuda de Canadá y de los países de la Unión Europea. Estamos atentos a la posible renovación de antiguos patrones de mayor competición entre potencias. Varias grandes potencias en ciernes se encuentran en medio de una transición interna -- de modo más importante, Rusia, India y China. En los tres casos los acontecimientos recientes han alentado la esperanza de que lentamente esté tomando forma un consenso verdaderamente mundial sobre principios básicos.

3.10.1.10. TRANSFORMAR LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL ESTADOUNIDENSES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DEL SIGLO XXI.

Las principales instituciones de la seguridad nacional norteamericana fueron concebidas en una era diferente, para satisfacer requerimientos diferentes. Todas ellas deben ser transformadas. Se debe construir y mantener las defensas hasta ponerlas por encima de cualquier reto. La prioridad más alta de las Fuerzas Armadas es defender a los Estados Unidos.

CAPITULO IV

ALTERNATIVA PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONAL, EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS NACIONALES PERMANENTES.

4.3. CONSIDERACIONES BÁSICAS

La presente proposición o proyecto tiene como base el análisis de los capítulos anteriores, los mismos que han contribuido, para establecer una metodología que oriente, coordine y sistematice un proceso permanente en la toma de decisiones, siempre vinculada al pasado, vigilante del presente y orientado hacia el futuro. Esta metodología está dirigida a la formulación y ejecución de acciones estratégicas teniendo como cimiento y a la vez como finalidad a los ONP.

El método, a través de un proceso interactivo, busca la racionalización en el empleo de los escasos medios que dispone el país para promover el Desarrollo y la Seguridad Nacionales. En la formulación y ejecución de la planificación se demanda la participación e integración de las instituciones del Estado y la sociedad en general para viabilizar y alcanzar los fines establecidos

Existen vinculaciones que unen indisolublemente a la Seguridad y al Desarrollo Nacional. Las relaciones que concurren, básicamente son las mismas que existen entre el bienestar general y la seguridad integral: aunque el Planeamiento del Desarrollo se realiza en forma aislada, sin

considerar las implicaciones directas que ésta tiene en el Planeamiento de la Seguridad, y viceversa.

El Planeamiento del Desarrollo y de la Seguridad Nacional, están esencialmente interrelacionados, establecen dos dimensiones conceptuales que permiten “integrar una misma ecuación estratégica”. Se complementan, cada uno de ellos se concreta en función del otro, esta característica permite integrar el esfuerzo nacional para proyectar la acción de la Política y del Poder Nacional.

La integración del planeamiento se requiere que sea al máximo nivel gubernamental, ya que esto facilitará considerablemente el empleo equilibrado del Poder Nacional en la obtención del círculo virtuoso desarrollo seguridad desarrollo, que alcanza características críticas en la ecuación político-estratégica de las naciones que disponen de limitadas ecuaciones de poder. En consecuencia, la relación entre la planificación para la Seguridad y la planificación del Desarrollo se orienta a la consecución del mismo propósito: la obtención de los objetivos fijados en la acción política, empleando el Poder Nacional.

Las decisiones y acciones que se adoptan y ejecutan en el marco de la acción política de un país, contienen aspectos de Seguridad y de Desarrollo en forma global o total, siendo difícil distinguir en determinados casos cuánto de Seguridad y cuánto de Desarrollo abarca una decisión o una acción de gobierno. Estos problemas no existirían si el Desarrollo se planifica para obtener Seguridad, que de acuerdo a lo anotado en el capítulo anterior, es una condición, no una acción. La Defensa si es una acción; por lo tanto, el Desarrollo y la Defensa confluyen para crear Seguridad.

La interrelación entre ambas concepciones, revela tal magnitud y significación que, cuanto mayor sea el grado de Desarrollo que alcance el

país, mayores serán las posibilidades de la Seguridad. Es necesario tener presente, que uno de los grandes problemas en el quehacer político consiste en la inevitable dosificación en la asignación de los recursos designados para la Defensa y el Desarrollo del país.

Como obstáculo en la búsqueda de soluciones alternativas para aplicar una metodología unificada e integrada de la planificación de la Seguridad y de la planificación del Desarrollo Nacional, que supere la falta de correlación entre ambas, se ubica la falta de decisión política y de apoyo a los actores involucrados en dicho proceso de correlación, debido a los intereses individuales, de grupo y políticos que obstaculizan e inclusive se oponen al proceso.

En consecuencia, es necesario desarrollar una verdadera transformación en los procesos de planificación, conservando una actitud propositiva que examine la fenomenología que genera la aplicación práctica de aquellos procesos de planificación en el marco de la Política y de la Estrategia Nacional, para materializar su acción dinámica en beneficio de la consecución y mantenimiento de los ONP que garanticen satisfactoriamente la sobrevivencia (seguridad y bienestar) de la colectividad nacional.

La planificación como comportamiento racional, viene a ser la aptitud de las personas a fijarse objetivos, metas, evaluar el contexto, los recursos y las actividades para alcanzarlos.

Como instrumento de Gobierno, la planificación es el comportamiento racional aplicado a la gestión económica y social del gobierno; es una técnica para el diseño de políticas globales y sectoriales de un gobierno.

Importante también es el hecho de que en la mayor parte de los países menos desarrollados, los grandes problemas no resueltos de la planificación son los intereses de grupos sociales que buscan el poder económico para beneficio propio y no de la población en general.

Sin embargo, todos los países tienen características y problemas de planificación que son comunes a todos. Es por tanto un error creer que la experiencia planificadora de un país no tiene validez para otros; así como es erróneo pensar que un tipo de planificación es la respuesta al desarrollo de todas las naciones en todos los tiempos.

La planificación, en general y paralelamente, requiere de la divulgación de sus principios generales para establecerse adecuadamente en la opinión pública y recibir el apoyo de quienes toman decisiones políticas. Requiere también la formación de especialistas de alta calidad, capaces de asesorar a los políticos y responsabilizarse ante ellos por el mérito de un proceso racional, que tiene mucho de técnica académica pese a que su origen y sus consecuencias se relacionan tan estrechamente con las vicisitudes de la vida diaria.

4.4. DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA

4.4.1. INTRODUCCION

A inicios del siglo XXI, se han producido importantes cambios estratégicos y geopolíticos que han transformado la situación mundial, regional y nacional, lo cual exige al país y a sus instituciones a encuadrarse en esa realidad política estratégica.

En el ámbito hemisférico se cimentó una nueva concepción de la seguridad a través de una orientación "multidimensional", que incorpora nuevas amenazas a las tradicionales; contribuye a la consolidación de la

paz, al desarrollo integral y a la justicia social; se fundamenta en valores democráticos, el respeto y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. Este nuevo enfoque de la seguridad, conocido como seguridad humana y que se basa en el bienestar del individuo, tiene como fin la protección del ser humano apoyándose en la gobernabilidad y el desarrollo.

El Ecuador al igual que los países de la región coincide en que los nuevos conceptos de seguridad y defensa están en relación directa con las nuevas amenazas luego del término de la guerra fría, y que el nuevo pensamiento estratégico deberá asumir un entorno hemisférico orientado a la cooperación internacional, aunando esfuerzos para combatir a los enemigos comunes, como la corrupción, la pobreza, el narcotráfico y otros flagelos de la humanidad.

Existen realidades estructurales o de coyuntura que exigen que la Planificación de la Seguridad y la Planificación del Desarrollo en el país sean reformuladas o actualizadas para adaptarse a este mundo globalizado y así superar viejos paradigmas en materia de Seguridad y Desarrollo.

A continuación observaremos el procedimiento que podría utilizarse para el planeamiento integrado, tomando como punto de partida la metodología empleada para la Planificación de la Seguridad Nacional, introduciendo ciertas modificaciones que a continuación se exponen.

4.4.2. CONCEPTOS BASICOS

4.4.2.1. METODO

El método es un conjunto ordenado de procedimientos destinados a la obtención de determinados resultados, empleándose

procesos lógicos que llevan al conocimiento y la acción. Es también, un proceso interactivo caracterizado por una secuencia encadenada de operaciones, en la cual, el objeto de cada una de ellas es el elemento básico de la que inmediatamente la sucede.⁷

4.4.2.2. PLANIFICACION

La planificación es un proceso de optimización de decisiones. Presupone el conocimiento de la realidad en la cual operan esas decisiones, en particular de las condiciones de su factibilidad. Está siempre referido al pasado, atento al presente y orientado hacia el futuro, conviviendo, en mayor o menor grado, con el riesgo y la incertidumbre inherente al planeamiento.⁸

4.4.2.3. OBJETIVOS DE ESTADO (OE)

Son objetivos nacionales intermedios, dirigidos hacia el logro de las necesidades, intereses y aspiraciones, considerados de alta relevancia para la conquista, consolidación y mantenimiento de los ONP.⁹

4.4.3. METODO DE PLANIFICACION

El Método de Planificación que se presenta pretende sistematizar las macro decisiones del Gobierno, con una orientación para la concepción de las acciones de Seguridad y Desarrollo. Tiene como punto de partida los ONP y la Política General del Estado o Política Nacional. Practica la racionalidad política, es decir, cristalizar los intereses vitales, deseos, y aspiraciones de la comunidad nacional, sintetizadas en el Bien Común.

⁷Escuela Superior de Guerra (Brasil), Fundamentos Doctrinarios. Río de Janeiro. 2006. (pp79)

⁸Idem

⁹ Escuela Superior de Guerra (Brasil). 2006. Op. Cit.

Además se trata de definir la línea de acción estratégica a ser emprendida por el Estado, en cada una de las Expresiones del Poder Nacional, para materializar la Política Nacional y en consecuencia conquistar y mantener los ONP.

El Método se sustenta en dos elementos fundamentales: en las bases teóricas de planeamiento, común a cualquier método de planeamiento, y en la doctrina. Es explícito, porque está direccionado hacia objetivos, y participativo, por involucrar a la sociedad en la formulación y ejecución del planeamiento.

El proceso se inicia considerando a los ONP, OE y ONA, encajados en la Política Nacional, como marco de referencia para ser desdoblados en Objetivos Nacionales de Seguridad y Objetivos Nacionales de Desarrollo, dentro de un mismo marco político-estratégico. Posteriormente se determina las características esenciales de la Política de Seguridad y de Desarrollo, mediante un concepto político-global que sirva de orientación para el establecimiento de la Estrategia Nacional (Estrategia de Seguridad y Desarrollo Nacional).

El proceso de Planificación permitirá a los Frentes de Acción tener una orientación clara sobre los lineamientos fundamentales para iniciar la actividad de elaboración de los Planes Estratégicos correspondientes considerando: las acciones estratégicas, las prioridades y las medidas de coordinación entre los diferentes Frentes.

Finalmente se realizará la Planificación correspondiente a nivel Área (Seguridad y Desarrollo) y Frente de Acción, la cual se consolidará en dos documentos básicos: Plan de Seguridad Nacional y Plan de Desarrollo Nacional. Este procedimiento metodológico que se ha descrito,

favorece la integración y la coordinación que es necesario para la conducción político-estratégica del Estado, desde los más altos niveles de la estructura del Estado (Órganos de Seguridad y Desarrollo) hasta los Órganos específicos de cada uno de los Frentes de Acción

ESQUEMA DEL METODO DE PLANIFICACION

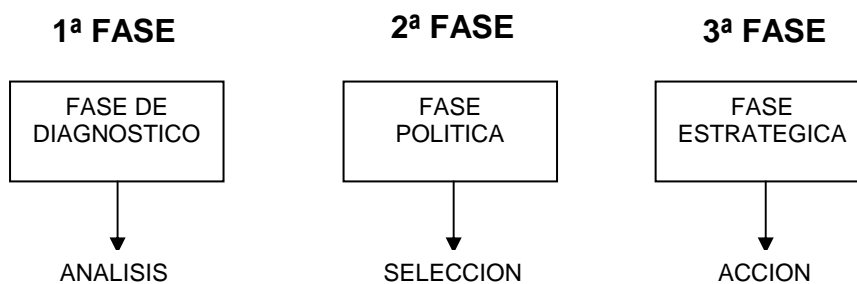


Gráfico N° 10

4.4.4. FASES

Las fases del planeamiento guardan relación con las tres fases fundamentales del proceso decisorio:

- **Primera Fase de Diagnóstico (análisis)**
- **Segunda Fase Política (selección)**
- **Tercera Fase Estratégica (acción)**



4.4.4.1. FASE DE DIAGNOSTICO

Esta fase del planeamiento posee tres etapas esenciales: el análisis global de la coyuntura, análisis de la política gubernamental y la evaluación del poder.

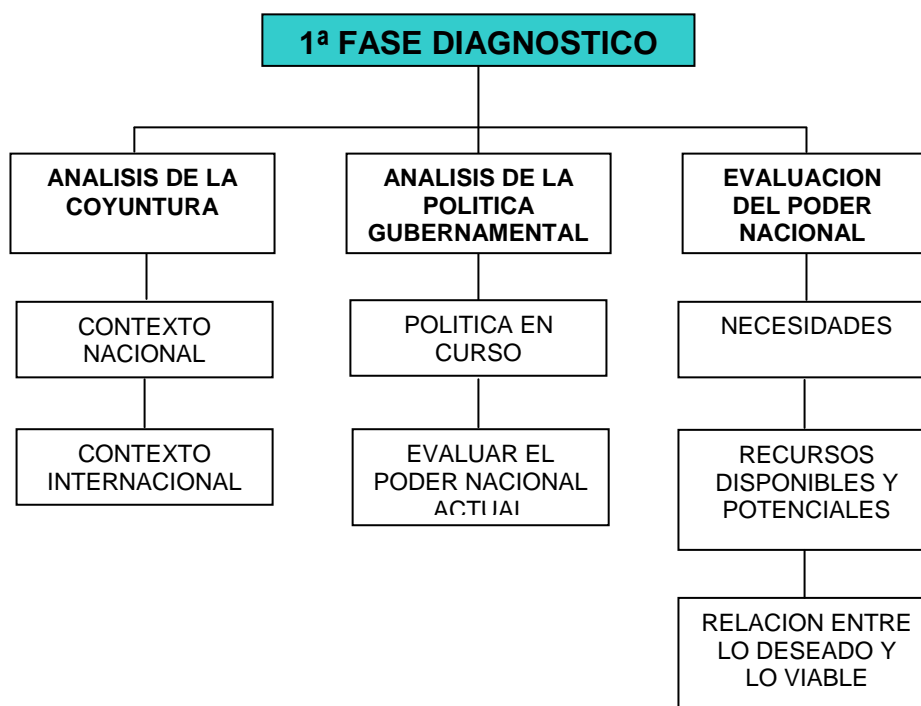


Gráfico N° 11

4.4.4.1.1. ANÁLISIS GLOBAL DE LA COYUNTURA

En la fase de diagnóstico, se busca en principio configurar la situación presente en base al contexto nacional e internacional. Este análisis de los diferentes ambientes percibe la identificación de amenazas y oportunidades que podrían interferir de forma positiva (oportunidades) o negativa (amenazas) en el desempeño del sistema. Además, el análisis de la coyuntura permite comprender y estimar las propensiones de comportamiento nacional e internacional y proyectarlas en un futuro previsible.

Cuando el estudio se orienta hacia las relaciones internacionales y recae en el área de la Seguridad Nacional, se destaca la importancia para los intereses nacionales, de identificar las áreas estratégicas que tengan valor actual o potencial. Con respecto a la situación nacional o interna, se debe orientar el estudio hacia la realidad actual y prospectiva, tomando en consideración las expresiones del Poder Nacional.

Si se orienta el estudio hacia el área del Desarrollo Nacional, es necesario que la investigación se la realice como un proceso social global que pasa por continuas y profundas transformaciones para asegurar a la población índices crecientes de prosperidad y bienestar. Coadyuvando en el progreso y fortalecimiento del Poder Nacional.

4.4.4.1.2. ANALISIS DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL

Es de aquella que se halla en curso y debe concurrir para la consecución de la política nacional. Es importante evaluar la capacidad del Poder Nacional Actual (PNA), en consonancia con la coyuntura, y los efectos que genera o que pueda generar y sus repercusiones en la consecución de los ONP.

4.4.4.1.3. EVALUACION DE LA CAPACIDAD DEL PODER NACIONAL

Una vez concluido el análisis de la coyuntura y política gubernamental, donde indudablemente se determinan necesidades que deben ser atendidas y que no fueran satisfechas por los planes, programas y/o proyectos en curso, se realiza la etapa de evaluación del poder nacional para motivar la conquista de los ONP, atendiendo las necesidades decurrentes de las aspiraciones e intereses nacionales básicos, y colegir los factores y circunstancias que restringen o limitan el desarrollo del Poder Nacional.

En consecuencia, de cierta forma están señaladas las insuficiencias y se requiere realizar la evaluación de los recursos disponibles y potenciales para desarrollarlos.

Toda esta evaluación se realiza para percibir una relación entre lo deseado y lo viable, recalcando que el estudio de las necesidades debe tener un carácter prospectivo utilizando la técnica de construcción de escenarios.

Como corolario de la fase de diagnóstico, se obtendrá datos iniciales y conclusiones preliminares, que serán utilizados en todo el proceso de planificación de la Seguridad y Desarrollo Nacional.

4.4.4.2. FASE POLITICA

Esta fase de planeamiento tiene tres etapas fundamentales: la elaboración de escenarios, la determinación de OE y ONA y la formulación de la política nacional de seguridad y desarrollo.

En esta segunda fase del proceso, de selección, se proporciona informaciones y parámetros para estimular, apoyar u orientar la toma de

decisiones. Expresa como deberá estar el sistema en el tiempo futuro previsible. Se impone la necesidad de determinar la política general o política nacional en el campo de la seguridad y el desarrollo para orientar las estrategias que materializarán dicha concepción política.

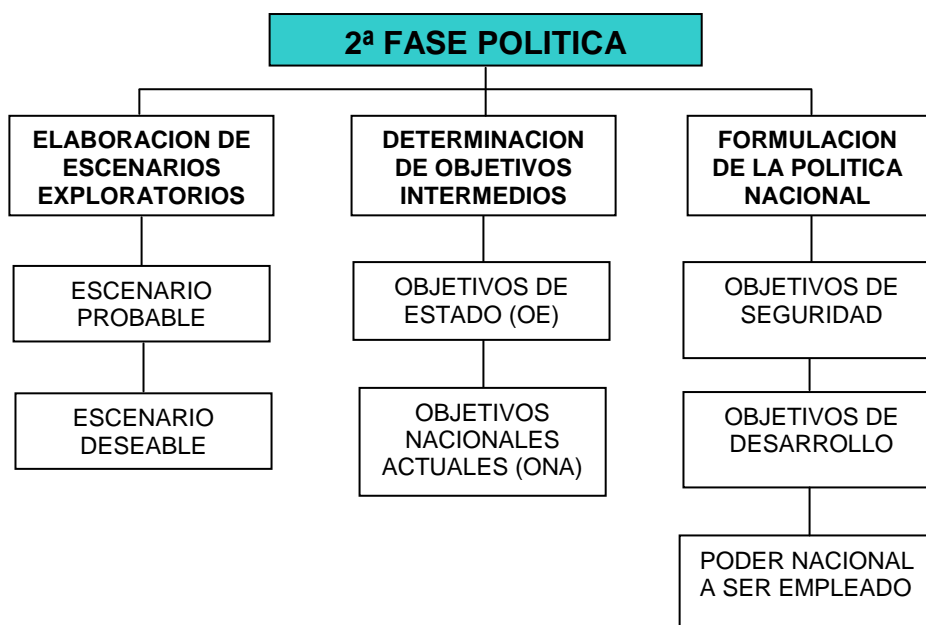


Gráfico Nº 12

4.4.4.2.1. ELABORACION DE ESCENARIOS

En los actuales momentos se pone a prueba la capacidad de reacción y respuesta de los planificadores, responsables en la toma de decisiones, para lo cual se requiere la construcción de escenarios como forma de visualizar el futuro, aunque el mismo sea incierto.

Desde el punto de vista de la prospectiva, la crisis es una consecuencia de los deterioros entre la situación actual y la situación

deseable, por lo tanto, la crisis podrá superarse si se producen cambios en las reglas de juego vigentes.

Esta etapa, de reflexión antes de la acción, nos permite visualizar los escenarios y tendencias del futuro, tanto a nivel interno como externo, anticiparnos y preparar las actividades con menores dosis de riesgo y de incertidumbre; su importancia radica en que nos permite pasar de la anticipación a la acción estratégica.

El método de planificación propuesto admite la utilización de varias técnicas para la elaboración de “*escenarios exploratorios*”¹⁰, los mismos que no emergen como fruto del azar sino están fundamentados en procesos científicos.

4.4.4.2.2. ELABORACION DE OE Y ONA

Luego de haber visualizado los escenarios, que nos permitirá diseñar las acciones estratégicas que neutralizarán o detendrán las amenazas de todo orden, es preciso incorporar al proceso de planificación objetivos intermedios o también llamados objetivos de Estado, los cuales deben interpretar la visión prospectiva que la sociedad nacional tiene de su futuro mediato.

Son objetivos que superan la acción gubernamental, estipulados para satisfacer necesidades, intereses y aspiraciones de la colectividad nacional, como consecuencia de situaciones coyunturales, mediatas o inmediatas, considerados importantes para la conquista y mantenimiento de los ONP.

Los OE, que son establecidos por el gobierno, deben expresar las aspiraciones preponderantes de los ciudadanos, resultado de un amplio debate y aprobados por la mayoría. Corresponderá a los

¹⁰ Escuela Superior de Guerra (Brasil). 2006. Op. Cit.

sucesores en el gobierno investigar, con la destacada participación de las élites, el establecimiento de otros objetivos intermedios.

Finalmente se identificarán los ONA, que corresponden al Escenario Deseado o Normativo, definidos por objetivos a alcanzar. Tratándose del planeamiento gubernamental, son los objetivos de gobierno.

4.4.4.2.3. FORMULACION DE LA POLITICA NACIONAL

Luego de haber elaborado los escenarios exploratorios, a través de cualquier técnica, y definido los OE conjuntamente con los ONA, se formulará la política para dirigir, orientar y coordinar la actividad integral del Estado sea en el área de la Seguridad o en la del Desarrollo.

En esta etapa el supremo conductor de la mencionada política, debe interpretar honestamente los intereses y aspiraciones vitales de la comunidad nacional en una determinada época.

La política nacional se realiza mediante un proceso global de normas, procedimientos y métodos donde se consideran dos aspectos básicos: los objetivos a ser conquistados y preservados y el poder a ser empleado con tal propósito.

Germina una verdadera política nacional cuando al identificar y definir los objetivos, ella se preocupa por: la evolución y sobrevivencia de la nación, la permanencia en el tiempo, la aplicación racional del Poder Nacional, la justicia y la ética en favor del Bien Común.

La política nacional propone alcanzar y preservar los ONP, a través de una Política de Seguridad y Desarrollo para integrar y coordinar todo el dinamismo que asegure la consecución del Objetivo Supremo de la Política: el progreso y bienestar de la sociedad. Cabe indicar que se

diferencia de la Política de Estado y de la Política de Gobierno y no se preocupa por la capacidad del Poder Nacional o por la presencia de obstáculos que interfieran su empleo.

4.4.4.3. FASE ESTRATEGICA

Esta es la última fase de la metodología de planificación propuesta y tiene tres etapas bien definidas: Concepción Estratégica, Programación, Ejecución y Control.

La razón fundamental de esta fase es que las entidades rectoras de la sociedad se involucren profundamente con el contenido, importancia y efectos de la acción estratégica. Es necesario, también, establecer la diferencia que existe con la acción política y sepan utilizar la acción estratégica acertadamente para consolidar la seguridad y el desarrollo nacional; objetivos que se ligan en la consecución del fin último de la política, esto es, alcanzar el bien común.

Hoy en día, el arte de gobernar se torna cada vez más difícil y complicado. Los consensos no siempre son el resultado de la participación, donde el liderazgo y el prestigio de la autoridad son suficientes para convencer y dominar ciertas resistencias que permitan la consecución y mantenimiento de un estado ideal o casi ideal de seguridad y desarrollo. Se impone un compromiso para plasmar una estrategia superior que, superando los obstáculos, equilibre e integre las acciones psicosociales, políticas, económicas y militares para la consecución de los ONP, en un continuo diálogo de las clases dirigentes con las dirigidas.



Gráfico Nº 13

4.4.4.3.1. CONCEPCIÓN ESTRATÉGICA

La Estrategia Nacional de los países en vías de desarrollo, como el nuestro, tendrá que hacer frente no solo a los elementos del universo antagónico externo e interno, sino a otros agentes más peligrosos como: la pobreza, la violencia, el terrorismo, narcotráfico, para aplicar *“una estrategia de grandes y heroicas decisiones”* caracterizada por un *“admirable esfuerzo de planificación y de una sabia conducción política”*.

Dicho de otro modo, proyectada la Política Nacional, se inicia el proceso, ya sea en el ámbito nacional o internacional, a través de la selección de acciones estrategias a seguir, como opción en una forma lógica y ordenada de preparar y aplicar los medios del Poder Nacional,

como instrumento para el logro de los objetivos establecidos, a pesar de la presencia de factores adversos, antagonismos y presiones de todo orden.

Considerando la visión prospectiva del proceso, se efectuará la elección de la línea de acción más favorable, dentro del escenario deseado, para conquistar los objetivos determinados o los fines propuestos por la Política Nacional. De esta manera se determinará la opción o alternativa estratégica, que establecerá las directrices, para orientar las acciones de los diversos sectores involucrados en la preparación y aplicación de los medios que garantizarán el cumplimiento de dichos objetivos dentro de la situación pretendida.

Es posible aceptar que esas directrices puedan alcanzar aspectos particulares, vinculados en primer término, con la seguridad y el desarrollo y luego desdoblarse en directrices sectoriales, regionales y específicas, acorde con los objetivos a conquistar.

La concepción estratégica debe ser concebida y aplicada como “un todo integrado”, es decir *“una dirección general del esfuerzo integrado a efectuarse a nivel nacional para la consecución de un objetivo, la producción de un efecto o la implementación de una política, sea en el campo de la Seguridad o del Desarrollo”*¹¹.

Para materializar el Concepto Estratégico Nacional, puede difundirse este a través de una Directiva General de Planeamiento o para cada una de los órganos de Seguridad y Desarrollo.

4.4.4.3.2. PROGRAMACION

¹¹ Lituma A. Op. Cit.

La siguiente etapa de la fase estratégica es la programación, que en base a la orientación puntualizada en la Directiva de Planeamiento, puedan los Órganos de Seguridad y Desarrollo aplicar operativamente las directrices estratégicas para los objetivos establecidos.

Esta etapa concluye con la elaboración de **Planes, Programas y/o Proyectos** que, tratando en todo momento de hacer operativo lo que fue concebido, deben ser proyectados de acuerdo con la decisión política.

Los **Planes, Programas y/o Proyectos** deben puntualizar objetivos, metas, recursos, entidades ejecutoras, así como los mecanismos para su seguimiento, evaluación y control. Es indispensable considerar que las acciones estratégicas concuerden en los presupuestos su contrapartida financiera.

4.4.4.3.3. EJECUCION Y CONTROL

Esta es la última etapa de la fase estratégica y del proceso de planificación propuesto. En la etapa de ejecución, se pone en marcha el planeamiento, a través de un proceso sincronizado que aspira pasar de la situación real hacia la situación deseada.

La ejecución del planeamiento tiene como medio de racionalización a la coordinación (gerenciamiento) para alcanzar la eficiencia, eficacia y efectividad en el empleo armónico de los medios (Poder Nacional).

El control o monitoreo de la aplicación del planeamiento, es el procedimiento por medio del cual se determina si las diversas acciones previstas fueron realizadas, así como el logro efectivo de los objetivos. Para que ese seguimiento sea objetivo se debe emplear indicadores que

permitan el seguimiento de las metas establecidas en los diversos planes elaborados.

Los datos obtenidos en esta etapa son introducidos nuevamente en cualquier fase del planeamiento. De esta manera se puede realizar la corrección de rumbos y garantizar el logro de los objetivos que definen el escenario deseado.

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

5.1.1. La Seguridad y el Desarrollo Nacional, están unidos entre sí por una relación de "mutua causalidad", razonando como indiscutible que a mayor desarrollo corresponde una situación de mayor seguridad y que ésta preserva un entorno adecuado para aligerar el camino hacia el desarrollo. Esta relación reconstituye la ecuación estratégica que requiere nuestro país, en cada una de las expresiones del poder para asegurar la consecución y mantenimiento de los ONP.

5.1.2. Actualmente, tanto la planificación de la Seguridad Nacional como la del Desarrollo, se basan en la Constitución, así como en leyes, decretos y reglamentos, no hay una verdadera integración estratégica. Debido a la falta de unidad y coordinación entre las dos planificaciones, no se puede llamar al conjunto un Plan Nacional.

5.1.3. El planeamiento de la Seguridad Nacional tiene como finalidad principal proyectar y organizar la maniobra estratégica consignada a garantizar la conquista y sostenimiento de los ONP, pese a los antagonismos y presiones que se contrapongan o puedan contraponerse a tal propósito. También, se puede afirmar que la finalidad de la Seguridad Nacional es regular, coordinar y consolidar el esfuerzo de todos los Frentes de Acción relacionados con ella, en función directa de la Política respectiva.

5.1.4. El proceso de planificación de la Seguridad Nacional es para el líder o conductor nacional una herramienta útil para la solución del problema político-estratégico con un "grado relativo" de garantía, respecto a la protección o tranquilidad frente a los obstáculos y amenazas en contra de las personas y de las instituciones para alcanzar el Bien Común.

5.1.5. El Estado es el garante de la Seguridad Nacional, y, por lo tanto no puede sustraerse de esa gran responsabilidad, ineludible e indispensable, contra todas las formas de amenaza, dirigidas a los individuos o a los grupos sociales y que en un momento determinado pueden llegar a un grado de generalización y gravedad que ponga en peligro algún ONP y constituya un factor de inestabilidad para la nación.

5.1.6. La Seguridad Nacional no es sólo competencia de la Fuerza Pública, sino también de la ciudadanía en general, en la medida en que se haya desarrollado su cohesión, la institucionalidad, el crecimiento socioeconómico, la gobernabilidad, la democracia, la distribución poblacional, el nivel cultural, y la ciencia y tecnología, entre otros factores. Es por esta razón que se considera que en la generación de Seguridad Nacional interviene, directa o indirectamente, el Poder Nacional como un todo. En general, a mayor desarrollo y cohesión en el accionar de las voluntades y medios del Poder Nacional, mayor seguridad se puede lograr.

5.1.7. La planificación orientada al desarrollo en el Ecuador tiene medio siglo de historia y en ella, la participación del Estado ha dirigido principalmente al aspecto económico y ha evolucionado hacia un sistema de planificación descentralizado, desconcentrado y participativo, en el cual se establece por mandato legal, la vinculación de la Planificación Provincial con la Planificación del Desarrollo Nacional.

5.1.8. En la planificación del desarrollo provincial se evidencia una tendencia a un creciente nivel de participación ciudadana, desde la determinación de los problemas hasta la solución, gracias a la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social que crea el Comité Permanente de Desarrollo Provincial (COPDEPRO) que es la máxima instancia de decisión que tiene la sociedad civil y los organismos públicos para dirigir, orientar, aprobar y ejecutar la planificación provincial. Pues en ella actúan los actores sociales y económicos de la Provincia.

5.1.9. Sin embargo de los avances logrados en los últimos años en la implantación del SNP, aun se advierten debilidades en los ámbitos institucional e interinstitucional, político, económico y psicosocial que requieren ser enfrentadas y estas son:

5.1.9.1. El Sector Público ecuatoriano, en general, afronta una marcada descoordinación institucional; particularidad de la que no escapa la Secretaría Nacional de Planificación. En consecuencia, la SENPLADES, pese a los actividades realizadas, no ha logrado una adecuada coordinación, particularmente con las instituciones encargadas de la seguridad y de las organizaciones autónomas, lo que ha restringido el desarrollo de una planificación estratégica unificada.

5.1.9.2. Las autoridades seccionales manejan el poder sobre la base de relaciones clientelares, de amistad y parentesco, donde lo público se incluye en lo privado, mostrando una organización jerárquica contaminada con insuficiente experiencia en los procesos de administración y gestión del desarrollo local. A esto se suman inconsistentes procesos de formación del talento humano, que determinan bajos perfiles de desempeño institucional y productivo de la sociedad. En conclusión, todas estas insuficiencias dan como resultado un reducido compromiso del hombre al servicio de la institucionalidad.

5.1.9.3. Los procesos de descentralización y desconcentración del desarrollo, se manipulan con una cultura inmediatista, populista y en ciertos casos conflictiva, provocando tropiezos en el manejo de la economía local, realidad que se aproxima a un escenario pesimista y de pobreza.

5.1.9.4. La SENPLADES, ha realizado una débil difusión de la gestión que realiza, dando lugar a una escasa presencia y posicionamiento institucional; una insuficiente coordinación interinstitucional; una restringida capacidad técnica-administrativa; una débil preparación del equipo técnico, y como consecuencia de todo ello una reducida capacidad operativa y limitado desarrollo.

5.1.9.5. Además de los problemas referidos, existe una débil cultura de planificación a nivel de gobierno central y del régimen seccional autónomo, restringiendo la vinculación entre los procesos de planificación y otros como la descentralización, diálogo y participación ciudadana.

5.1.9.6. La elevada intromisión política y las deficiencias existentes en el marco legal, han provocado la desvinculación entre la planificación, el presupuesto y la auditoría de gestión.

En suma, los problemas anotados han establecido un débil posicionamiento institucional de la Secretaría en su afán de liderar y coordinar el SNP.

5.1.10. El proceso de planificación en el Ecuador presenta una serie de obstáculos relacionados con la capacidad de coordinación política e institucional, limitando su importancia y trascendencia en el ámbito nacional, ya que la Planificación Nacional en el campo de la Seguridad y Desarrollo se hace con diferente metodología dificultando el logro de los objetivos nacionales.

5.1.11. La SENPLADES en el proceso de planificación no considera la totalidad de los detalles implícitos en el concepto global de sociedad como son las necesidades de seguridad, de expresión cultural, de requerimientos de vivir en un ambiente favorable y sano (medio ambiente), de alentar la investigación científica. Su interés se centra en el aspecto económico.

5.1.12. La integración o interrelación entre el Planeamiento de la Seguridad y el del Desarrollo en los otros países tiene un grado de avance mayor que en el Ecuador, como se detalla a continuación.

5.1.12.1. La Política de Defensa y Seguridad Democrática en Colombia es un documento que establece el marco conceptual así como las políticas de seguridad del Gobierno. En la seguridad de los colombianos intervienen no sólo el Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública, sino el Estado y toda la sociedad. La transparencia y la inclusividad han sido los principios rectores para establecer la seguridad a través del diálogo al interior del Gobierno, para proponer respuestas conjuntas.

Dentro del marco político establecido por el Presidente Álvaro Uribe, está la ágil y confirmada administración de justicia, el mejor manejo de las finanzas, la diplomacia y el buen funcionamiento de la administración pública y de todas las entidades del Estado para coadyuvar en la consecución de la seguridad democrática. De esta manera, se desarrolla una verdadera política de Estado a largo plazo que involucra no sólo al Gobierno, sino a las demás expresiones del poder nacional. Se podría decir que la falta de coordinación efectiva entre las instituciones del Estado ha sido quizá una de las mayores deficiencias en la respuesta del Estado a la seguridad de los ciudadanos.

5.1.12.2. El sistema de planificación que adopta la República del Perú da contestación a las interrogantes que nacen de las exigencias del Desarrollo y de la Defensa Nacional con la correspondiente preparación del poder nacional para hacer frente al conflicto en forma global así como su incidencia en los campos político, económico, psicosocial y militar. Los organismos responsables del Desarrollo y Defensa Nacional realizan en forma conjunta una apreciación e identificación del contenido de la Directiva de Gobierno (DG), donde se orienta y norma el planeamiento estratégico, para definir las responsabilidades en cuanto a las acciones que se deben tomar para el Desarrollo y Defensa Nacional.

El Planeamiento Estratégico le permite, al Gobierno peruano, establecer los lineamientos generales de la política a desplegar en el área del desarrollo, consecuentes con la DG, para solucionar las necesidades, intereses y aspiraciones de la nación, pero en ajustada relación con los requerimientos del Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional, tomando las previsiones que le facultan enfrentar los conflictos y/o catástrofes, señalados como amenazas u obstáculos que afectarán el Desarrollo.

5.1.12.3. La Seguridad Nacional en Chile, es un compromiso principalmente del nivel político, considerando los ámbitos que abarca: seguridad interior, seguridad económica, seguridad social y la seguridad externa. En esta última, la seguridad se realiza, primordialmente, a través de la función diplomática y de la función de defensa.

A la Seguridad Nacional se la considera como una ecuación, en uno de cuyos términos se encuentran la defensa y el desarrollo y, en el otro, la Seguridad. Estos representan relaciones de complementariedad y dependencia mutua.

DESARROLLO:

- Económico
- Psicosocial
- Institucional-Estructural + **DEFENSA = SEGURIDAD**
- Tecnológico
- Político
- Ecológico
- Cultural

Defensa y desarrollo, constituyen un lógico equilibrio. La defensa permite un ambiente de paz para el desarrollo socioeconómico y éste a su vez contribuye con los recursos necesarios para la defensa generando la Seguridad Nacional; ambos confluyen hacia un mismo fin, que es el de garantizar el logro de los Objetivos Nacionales.

5.1.12.4. La Seguridad de la Nación en la Republica Bolivariana de Venezuela, está relacionada con la promoción de los derechos de los ciudadanos, su bienestar y su libertad personal. Es una responsabilidad del Estado con diferentes dimensiones, que se fundamenta en el desarrollo integral, cuya condición garantiza el ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Las personas que conforman el Estado y la sociedad venezolana tienen una corresponsabilidad en conjunto, incluyendo una serie de instituciones y redes, para conseguir la Seguridad de la Nación, satisfaciendo las necesidades de la población sobre la base de un desarrollo sustentable.

La Defensa de la Nación establece una serie de acciones y medidas dirigidas a eliminar los peligros y amenazas para mantener y fortalecer la soberanía e integridad nacionales. Las Fuerzas Armadas de

la República de Venezuela son las responsables de la planificación de las operaciones militares para garantizar la Seguridad de la Nación con el objeto de proporcionar las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la Nación.

5.1.12.5. En los Estados Unidos de Norteamérica, todo cambió a partir del 11 de Septiembre del 2001 y con seguridad el mundo también será distinto en sus interrelaciones a lo largo del siglo XXI. El país más poderoso del planeta no va a permitir que sea atacado una vez más, ni tampoco que se ponga en riesgo su seguridad interna y externa, su integridad territorial o la seguridad de los ciudadanos americanos en cualquier otro lugar de la Tierra.

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos confiesa la importancia de vigorizar la seguridad económica, desarrollar el comercio y la inversión y promover el desarrollo económico. Estos fines se lograrán por medio de la diplomacia y de compartir la experiencia de su propio desarrollo, basada en las libertades políticas y económicas. El éxito en alcanzar estas metas de política económica establece parte del núcleo de la Estrategia de Seguridad Nacional.

Los Estados Unidos pretende con la difusión de esta estrategia afinar un nuevo orden mundial con una evidente connotación unipolar, donde se establezcan las políticas que imperarán las nuevas relaciones en el ámbito internacional, para lograr sus objetivos proyectados. Para lo cual utilizará la preponderancia militar de que dispone, ya sea enfrentando a sus enemigos, ayudando a sus aliados y manteniendo la paz mundial. Evidentemente que este choque no será del tipo convencional sino con las llamadas “fuerzas del mal” en cualquier parte del mundo desde donde provenga la amenaza, sin embargo esto no lo alcanzará solo sino con coaliciones de países que tengan los mismos objetivos.

Además pretenderá acabar con los regímenes dictatoriales para inspirar la democracia en el mundo y extender la participación con las nuevas potencias emergentes como China, Rusia y la India. En consecuencia Estados Unidos induce a que todos o la mayoría de los países del mundo coincidan con este nuevo orden mundial que de uno u otro modo favorecerá a todos.

5.1.13. Como podemos apreciar, los países de la región y hemisferio con relación a su metodología para diseñar la Política Nacional, Estrategia Nacional y Poder Nacional, integradas en una misma ecuación político-estratégica fundamental, en los campos de la Seguridad y el Desarrollo, consideran que es necesario transparentar las actuaciones, orientar y normar la planificación estratégica para enfrentar las amenazas, los conflictos y catástrofes. La Planificación Nacional constituye un compromiso del nivel político, en corresponsabilidad de toda la sociedad, basada en el desarrollo integral para materializar su acción dinámica en beneficio de la consecución y mantenimiento de los fines del Estado.

5.1.14. La Estrategia Nacional tiene un carácter multilateral, que implica una nueva vía de conceptualización de la seguridad y desarrollo, ya que se establece como sistema de solución de conflictos e incremento de la seguridad internacional. En este sentido, es el camino más seguro para la mayoría de países que no constituyen potencia militar ni pueden incrementar sus gastos de defensa.

5.2. RECOMENDACIONES

5.2.1. Hay que partir de la reflexión de que el planeamiento se define como “una línea de acción”, que sea capaz de dirigir a las instituciones y a la ciudadanía a la consecución de los fines deseados, orientada a atenuar o eliminar ciertas vulnerabilidades que garanticen el acceso al Desarrollo

en situaciones aceptables de Seguridad y Libertad, para concluir que la Planificación Estratégica Nacional requiere de una visión integradora para posibilitar la confluencia de esfuerzos y la adecuada dosificación de medios en la consecución de tales fines, ya que las acciones que se cumplen en el campo de la Seguridad, tienen repercusión o influencia en el área del Desarrollo.

5.2.2. Este método científico ágil y dinámico de planificación propuesto, conforme a las exigencias que impone el mundo actual, es ineludible que sea conocido y acogido en forma conjunta en todos los niveles de la gestión estratégica nacional, para que los esfuerzos y recursos no se dispersen y se tenga una visión única de la metodología de la planificación nacional.

5.2.3. El SNP en cumplimiento de tan importante Misión, como es la de establecer los lineamientos generales para la planificación nacional en el área del desarrollo, debe conjugar también las políticas y acciones estratégicas en el área de la seguridad nacional. Se requiere de un pensamiento sistémico, con visión global, que unifique la metodología de la planificación para orientar la acción gubernamental hacia la consecución de los ONP y alcanzar el tan anhelado bien común.

5.2.4. Se debe promover los mecanismos de coordinación interinstitucional para fortalecer el SNP, mediante el diseño de instrumentos que complementen el método propuesto, a fin de incorporar adecuadamente los cambios en los procesos de planificación.

5.2.5. Es necesario promover una cultura de planificación entre los actores del SNP, propiciando la articulación de los procesos de planificación, presupuestación y auditoría de gestión.

5.2.6. Si se tiene en cuenta que el Desarrollo y la Seguridad tienen un alcance horizontal cuando son analizados en el marco estratégico general, y uno vertical cuando son tratados en el marco de las estrategias particulares de cada ámbito, se debe procurar que la coordinación inicial del Desarrollo y la Seguridad en sentido horizontal sea utilizada por un organismo de alto nivel, como es la SENPLADES, es decir que la planificación inicial debe ser única y monitoreada por el SNP.

5.2.7. Los organismos e instituciones planificadoras deben ser dirigidas por individuos que no tengan injerencia partidista para que la gestión de la Secretaría Nacional de Planificación no sea influenciada por intereses individuales y de grupo, como efecto de la acción gubernamental, y encuentre el suficiente apoyo de las esferas de decisión para orientar la planificación nacional en todos los ámbitos de interés para la sociedad ecuatoriana.

5.2.8. Debe fortalecerse adecuadamente el rol del Estado y consecuentemente de la entidad planificadora y simultáneamente el SNP, de modo que éste constituya un sistema innovador, multidisciplinario y multisectorial para que reafirme su capacidad orientadora, prospectiva y de coordinación permanente de la gestión pública y privada del país en el uso apropiado de los recursos nacionales presentes.

5.2.9. Como la Seguridad Nacional confronta significativos cambios, debido a las exigencias y cuestionamientos estratégicos, como consecuencia del nuevo orden mundial que inciden en su concepción y aplicación, se debe propugnar un enfoque multidimensional de la seguridad que incluya aspectos sociales, políticos, económicos, ambientales, de salud dentro del convivir propio, es decir una orientación antropocéntrica, abandonando su exclusividad militar.

5.2.10. En una renovada visión de la Seguridad Nacional es fundamental la vinculación y coordinación entre la política de defensa, la política exterior y la política de desarrollo humano, como elementos de la proyección estratégica del país, en una perspectiva de planificación integral.

5.2.11. Hay que promover la participación, de las entidades públicas y privadas conjuntamente con la sociedad, en los asuntos de seguridad y defensa tornándola más dinámica y activa, para de esta manera crear la base de una “cultura de seguridad”, que coadyuve al desarrollo nacional y sea considerada como un bien público, de responsabilidad compartida entre la Fuerza Pública y la sociedad en general.

5.2.12. Como la planificación es la racionalización del proceso en la toma de decisiones y presupone la optimización de los escasos medios para la obtención de los fines deseados, es pertinente que se incluya en las expresiones del Poder Nacional los campos o áreas de la ciencia y tecnología y medio ambiente.

5.2.13. Es necesario construir un sistema innovador, de planificación provincial, a través de una efectiva participación ciudadana, involucramiento institucional concreto e incorporación de la planificación física como refuerzo metodológico.

5.2.14. Hay que adoptar una nueva concepción de desarrollo económico productivo y de seguridad nacional, con nuevas formas de organización comunitaria y un adecuado manejo de los recursos, con los implícitos cambios en la estructura institucional. De esta manera se dará un mayor impulso a la formulación participativa de los planes de desarrollo provincial, cantonal y parroquial haciendo posible la realización de proyectos especializados o multi-sectoriales con la finalidad de evitar que las provincias sigan con un crecimiento polarizado y dependiente. Es

necesario también trabajar en conjunto, puesto que lo que le afecta a un cantón también tiene repercusiones en otro; similar situación sucede con los beneficios.

5.2.15. Es importante promover la participación ciudadana en la gestión pública, con orientación hacia la integración del espacio territorial, distribución equitativa de los recursos y equidad social, creando las condiciones adecuadas para impulsar estrategias de desarrollo económico local sostenibles y de producción de nuevos servicios sobre la base del enfoque de encadenamientos productivos en común acuerdo con todos los sectores organizados.

5.2.16. Con la integración del Planeamiento de la Seguridad y del Desarrollo se podrá garantizar el balance estratégico del trabajo final, sin interesar la situación coyuntural del país en el momento de realizar la planificación.

5.2.17. Se deberían mejorar las aptitudes y actitudes de las personas como tales, conocedores de que para que existan cambios debemos primeramente modificar los malos hábitos que como hombres tenemos para fomentar una verdadera revolución institucional y organizativa.

En un ámbito superior al nacional, sería recomendable fomentar el desarrollo de una estructura de seguridad subregional que se origine en los nuevos conceptos de seguridad mutua y colectiva en medio de las amenazas de naturaleza diversa y con alcance multidimensional. Esta estructura de seguridad debe tener como referente básico, los sistemas de seguridad cooperativa, reduciendo los sucesos de conflicto entre Estados, observando e incrementando las medidas de confianza mutua, que resguarde los principios de integridad, equidad y transparencia.

ANEXOS

GLOSARIO DE TERMINOS¹²

Administración Estratégica: Enfoque sistemático, lógico y objetivo para tomar decisiones importantes en una organización en condiciones cambiantes y de gran incertidumbre. Integra intuición (experiencia, juicios y sensaciones) disciplina con el análisis o razonamiento analítico. Busca adaptarse al cambio.

Acciones Estratégicas: Son medidas de naturaleza e intensidad variables, orientadas a la preparación y aplicación del Poder Nacional.

Ciencia: Es el conjunto organizado de los conocimientos relativos al universo, comprendiendo sus fenómenos naturales, ambientales y de comportamiento.

Desarrollo Nacional: Es el fortalecimiento y el perfeccionamiento del hombre, de la tierra y de las instituciones nacionales.

Democracia: Defínase la democracia política en cuanto forma de poder, como el régimen en que el gobierno es ejercido o elegido por la masa de los individuos del Estado.

¹² COSENA, Doctrina de Seguridad Nacional y Desarrollo, "Glosario de Conceptos y Definiciones Relacionados". 2005. (pp195)

Ordinariamente se divide la democracia en directa e indirecta, siendo la primera aquella en que el mismo pueblo, o sea la multitud de los ciudadanos, ejerce todas las funciones o por lo menos, la legislativa.

Es el proceso de fortalecimiento y de perfeccionamiento del Poder Nacional, con miras a conquistar y mantener los Objetivos Nacionales.

Estado: “Cuerpo político de una Nación. La Nación misma. La Administración Pública. Pueblo que se rige con independencia. Territorio, dominio o país que pertenece a un soberano.”

Es la nación política y jurídicamente organizada sobre un territorio determinado, que tiende a la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales.

Estrategia: Modelo en una corriente de decisiones o acciones, que se constituye en un producto de una estrategia intentada (planeada), en realidad llevada a cabo, y de cualquier estrategia emergente (no planeada).

El Gobierno: El gobierno es el verdadero vínculo político del Estado. Se le identifica con los órganos más activos del Estado, es decir, aquellos encargados de llevar a la práctica las normas emanadas de la voluntad soberana, de dirigir políticamente el Estado y de mantener de hecho el orden y la armonía entre los ciudadanos. Básicamente está conformado por todas las personas o instituciones que ejercen el poder o sea las Funciones Ejecutiva, Legislativa y Jurisdiccional o Judicial.

El Territorio: El Territorio encuadra la jurisdicción del Estado; determina los límites dentro de los cuales se extiende su autoridad. Normalmente dicho territorio estará constituido por el suelo, espacio aéreo que lo cubre, islas, aguas interiores, mar territorial y plataforma continental.

Estrategia de Desarrollo: Es el arte de preparar y aplicar el Poder Nacional para conquistar y mantener los objetivos establecidos por la política de desarrollo, a pesar de los factores adversos existentes, inclusive de aquellos con potencialidad de generar controversias.

Estrategia de Gobierno: Es el arte de preparar y aplicar el Poder Nacional para, luego de superar los obstáculos, conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Actuales, de acuerdo con la orientación establecida por la Política de Gobierno.

Estrategia Nacional: Es el arte de preparar y aplicar el Poder Nacional para, superando los obstáculos, conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes, de acuerdo con la orientación establecida por la Política Nacional.

Expresión Económica del Poder Nacional: Es el conjunto de medios eminentemente económicos de que dispone la nación para cooperar en la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales.

Expresión Militar del Poder Nacional: Es el conjunto de medios predominantemente militares que dispone una Nación para, bajo la dirección del Estado, concurrir a la conquista y el mantenimiento de los Objetivos Nacionales.

Expresión Política del Poder Nacional: La Expresión Política del Poder Nacional es el conjunto de medios predominantes políticos de que dispone la Nación, en el Campo Interno, para expresar la voluntad política del pueblo y en su nombre dirigir, coordinar y decidir sus acciones con miras a la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales.

Expresión Sicosocial del Poder Nacional: Es el conjunto de medios predominantemente sicosociales que dispone la nación, para asegurar la plena realización del hombre y su capacidad de contribuir en el mejoramiento de la sociedad, con miras a la conquista y mantenimiento de los Objetivos Nacionales.

Globalización: Cuando las barreras de inversión y del comercio están desapareciendo; la cultura universal comienza a tener características universales; las economías nacionales se integran hacia un sistema económico global interdependiente; las distancias percibidas se reducen debido a los adelantos en las tecnologías de transporte y telecomunicaciones.

Hipótesis: Es la visión anticipada de un conflicto armado, en el marco coyuntural nacional o internacional, que exija el empleo violento del Poder Nacional como último recurso para la superación de Presiones Dominantes.

La Nación: Es una organización bio.sico.social superior fundada sobre el largo cultivo de tradiciones, costumbres, lengua, cultura y aspiraciones, vinculada a determinado espacio geográfico unida por la solidaridad, creada por las luchas y vicisitudes comunes que se traduce en la voluntad de continuar viviendo en conjunto y proyectarse en el futuro, preservando los valores alcanzados y buscando la realización de objetivos determinados.

Objetivos Nacionales (ON): Son la expresión de la voluntad, intereses y aspiraciones del pueblo, que en una determinada fase de su evolución histórica, la nación trata de satisfacer, para lograr la seguridad y bienestar de la comunidad.

Objetivos Nacionales Actuales (ONA): Son los Objetivos Nacionales que en determinada coyuntura y considerando la capacidad del Poder Nacional expresan etapas intermedias tendientes a alcanzar o mantener los Objetivos Nacionales Permanentes: son de carácter estratégico.

Objetivos Nacionales Permanentes (ONP): Son los Objetivos Nacionales que han sido acogidos por el Gobierno; no tienen plazo de consecución definido y son de carácter político.

Órganos: A los órganos se les identifica por sus funciones específicas. Trabajan en forma coordinada para promover la seguridad y el desarrollo.

Planeamiento: para el profesor E.F. BANFIELD, el “planeamiento se considera, por lo general, como un método para delinear metas y caminos para alcanzar dichas metas”.

Población: Comprende todo elemento humano, nacional o extranjero, asentado en su territorio; constituye, por tanto, un conjunto de personas sobre las cuales el Estado mantiene jurisdicción y autoridad.

Poder Nacional Actual: Es el conjunto integrado de los medios de todo orden que dispone efectivamente la Nación, accionados por la voluntad nacional, en una época determinada, para conquistar y mantener interna y externamente los Objetivos Nacionales.

Poder Nacional Futuro: Está constituido por el Poder Nacional Actual, considerando su probable desgaste y más el Potencial Nacional Utilizable en un plazo estimado. En la preparación y aplicación del Poder Nacional deben considerarse todos los medios que lo integran.

Política de Desarrollo: Es el arte de establecer objetivos que reflejan los anhelos nacionales de evolución, así como la necesidad de fortalecer y perfeccionar el Poder Nacional, de orientar y conducir el proceso global que tiende a la consecución del bien común.

Política de Desarrollo Nacional¹³: integrada en la Política Nacional, es el conjunto de normas, directivas, planes y programas, que se traducen en acción dinámica, capaz de propiciar la supervivencia nacional.

Política de Gobierno: Es el arte de establecer, conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Actuales y las directrices para efectivizar la Política Nacional en una determinada coyuntura.

Política de Seguridad Nacional: Es el arte de establecer un conjunto de opciones, principios, normas y directrices con miras que, superando los obstáculos garanticen la conquista y el mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.

Política Nacional: Es el arte de identificar los Objetivos Nacionales Permanentes, a través de la interpretación de los intereses y aspiraciones nacionales y de orientar y conducir el proceso global que mira hacia la conquista y el mantenimiento de aquellos objetivos.

¹³ Lituma Arízaga A. (Op. Cit. pp 171)

Plan de Desarrollo: programa de política económica para un período dirigido a fomentar el desarrollo global de la economía y con objetivos cuantificados y coherentes entre sí.

Prospectiva: Ciencia que se ocupa de estudiar y prever el porvenir con objeto de hacer recomendaciones sobre cómo deben llevarse los asuntos del presente.

Seguridad Nacional: Es la garantía, en grado variable, proporcionada a la Nación, principalmente por el estado, por medio de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para, superando los antagonismos conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.

Tecnología: Estudio del estado de las técnicas productivas y de su utilización práctica.

ESTRUCTURA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

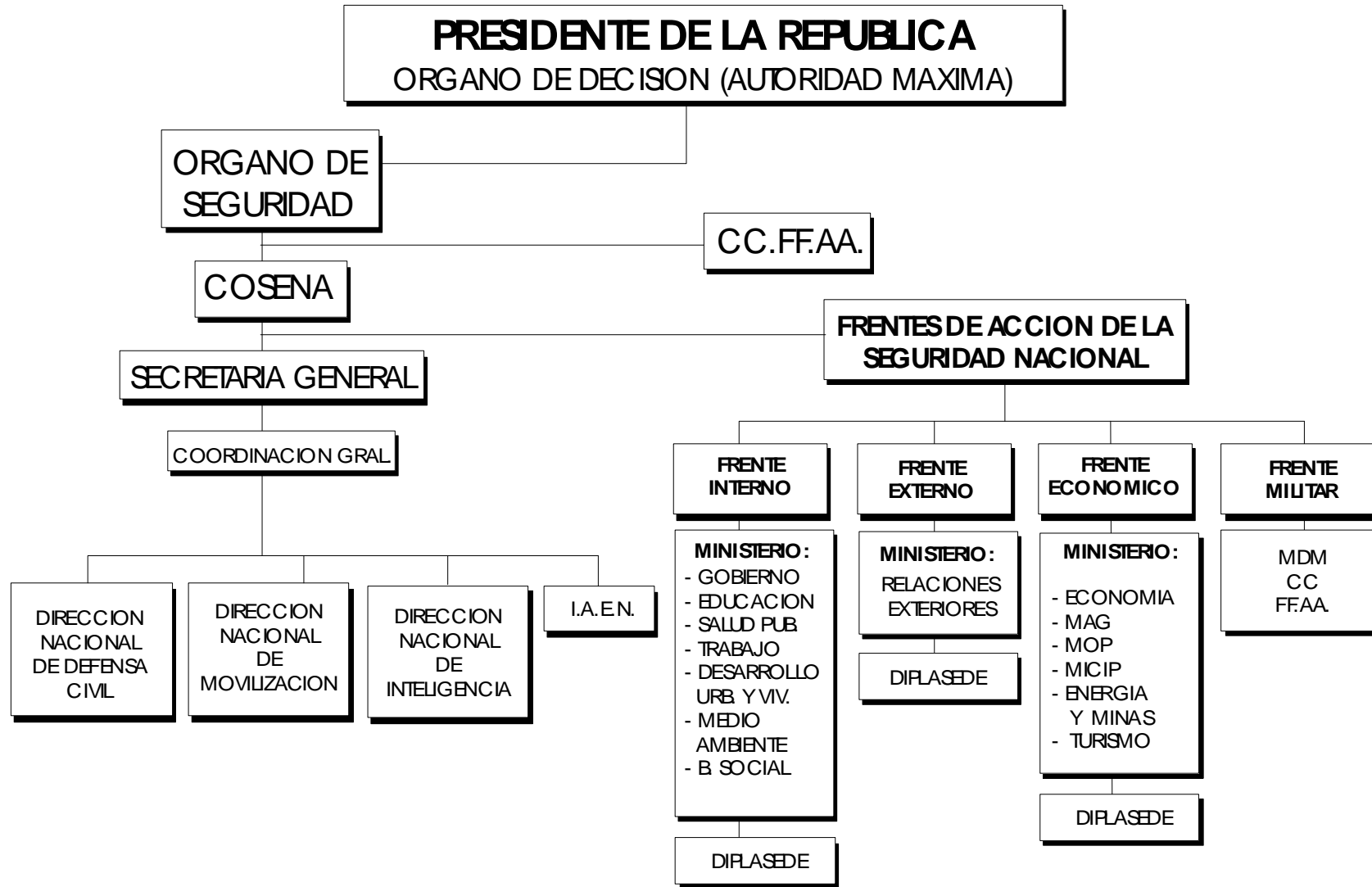


Gráfico N° 1

PROCESO DE PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL

FASES, NIVELES Y RESPONSABILIDADES																	
FASE POLITICA		FASE ESTRATEGICA															
NIVEL NACIONAL		NIVEL NACIONAL					NIVEL SECTORIAL			NIVEL MINISTERIAL				NIVEL PROV.			
GOB. NACIONAL		COSENA					DIR. FRENTE			MINISTROS				JUNTAS SC. Y DC.			
SUBFASES		SUBFASES					SUBFASES			SUBFASES				SUBFASES			
1	2	1	2	3	4	5	1	2	3	1	2	3	4	1	2	3	
INTER- PRETA- CION DE INT. ASP. NAC. O.N.P. P.G.	CON- CEP- CION POLIT. NAC. O.N.A.	APRE- POL ESTR. DE STU. INT. NAC.	DET. OBJ. POL. CAD. HIP.	DET. AREAS EST.	C. E S N.	P L A N E S D I R	APREC. ESTRAT. STUAC. DEL FRENTE	FORMU- LACION DE ACCIONES ESTRATEG.	ELABO- RACION DE DIRECTIVA	APREC. ESTRAT. STUAC. DE LOS MIN.	PROG. Y PROY.	PLAN SEG. NAC. DE LOS MIN.	EJECU- CION Y CON- TROL	D I A G. S I T U A C.	PLAN MV DC SC	CONTROL EJECUCION	

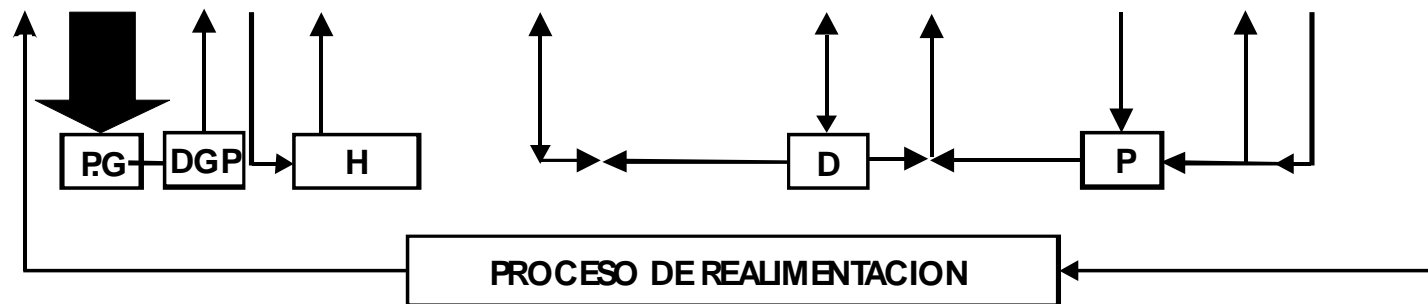


Gráfico N° 2

RESUMEN DE LA METODOLOGIA PROPUESTA

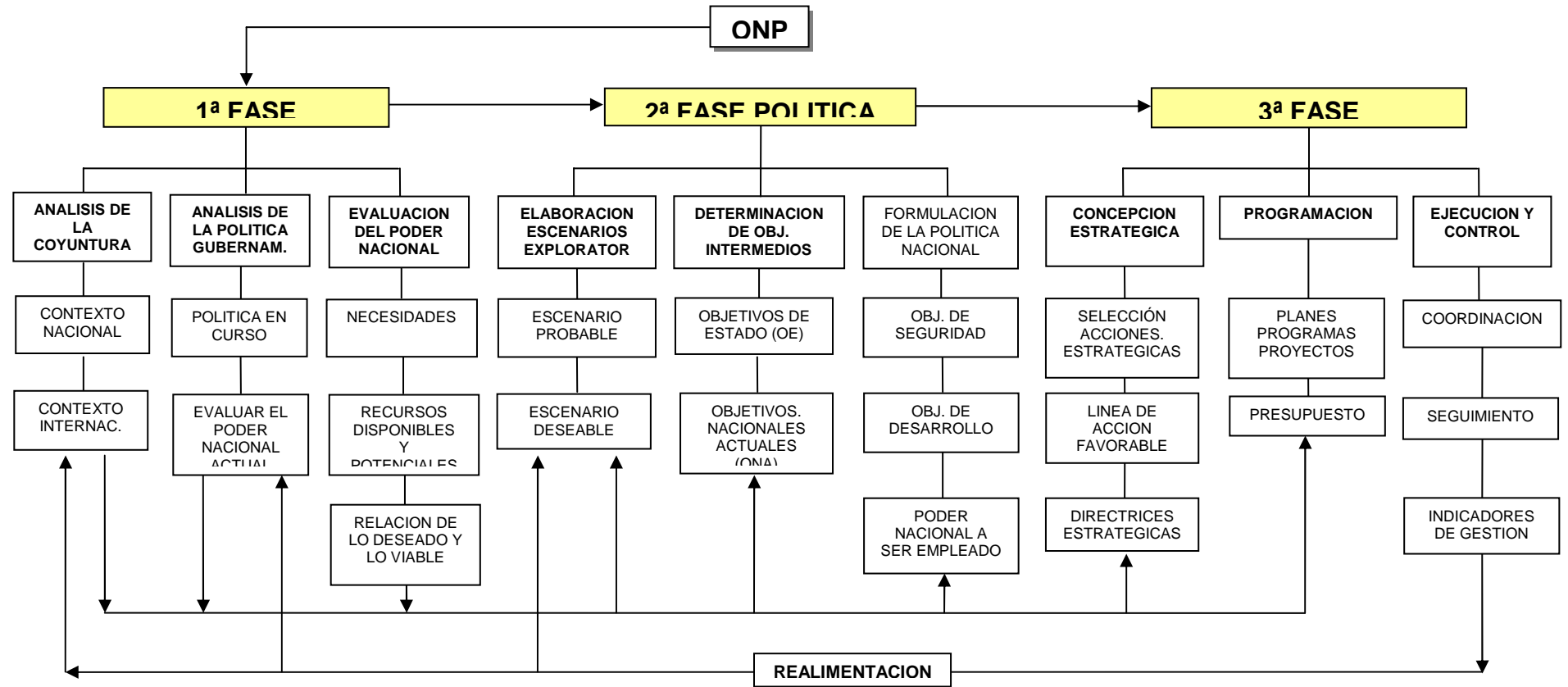


Gráfico Nº 14

BIBLIOGRAFÍA

- ADIAEN, Asociación de Diplomados del Instituto de Altos estudios Nacionales, Ecuador: Realidad y Perspectivas, Desarrollo Económico y Seguridad Nacional, Quito, diciembre 2002.
- COMACO, Doctrina de Planificación Estratégica Militar, Quito, Ecuador, 1997.
- COSENA, Secretaria General del Consejo de Seguridad, IAEN, láminas de Geopolítica, 2005 – 2006.
- COSENA, Secretaria General del Consejo de Seguridad, IAEN, DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO, Quito, Ecuador, 2005.
- ERAZO, Ernesto, Manual para la Elaboración de Tesis, Quito, Ecuador, 2005.
- ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil), Fundamentos Doctrinarios. Río de Janeiro. 2006.
- ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. Sep-2002. Disponible en www.whitehouse/nsc/nss.html
- LITUMA ARÍZAGA, Alfonso, La Nación y su Seguridad, Caracas, Venezuela (s.f.)

- IAEN, Manual de Metodología para la Planificación de la Seguridad Nacional, Quito, Ecuador, 2005.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Política de la Defensa Nacional del Ecuador, Imprenta Mariscal, Quito, Ecuador, diciembre de 2002.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Política de la Defensa Nacional del Ecuador, Imprenta Mariscal, Quito, Ecuador, agosto de 2006.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE COLOMBIA (2003). Política de Defensa y Seguridad Democrática. Disponible en www.mindefensa.gov.co
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE CHILE. 1997, Libro de la Defensa Nacional del Ecuador, Imprenta de la Armada de Chile.
- MINISTERIO DE DEFENSA DEL PERU, Libro Blanco de la Defensa Nacional.
- MONCAYO, E. (1987). Conformación de un organismo que coordine el COSENA y el CONADE. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Trabajo de Investigación Individual.
- ODEPLAN, Plan de Gobierno 2000 – 2003, Por un nuevo País.
- ODEPLAN, Curso de Planificación Estratégica Provincial. Ibarra 2002

- REPUBLICA DEL ECUADOR, Constitución Política de la República del Ecuador, Mayo de 2003.

- REPUBLICA DEL ECUADOR, Ley de Seguridad Nacional, Reglamento y Legislación Conexa, Actualizada a enero de 2004.

- RHON Carlos, Economista Profesor del IAEN, Documentos de Metodología para la Planificación del Desarrollo, Quito, Noviembre de 2005.