

Jorge M. VEGA

Doctorando en Seguridad Internacional (IUGM). Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Escuela Internacional de Doctorado.

Correo: vegamauro@hotmail.com

¿Resultados vs. capacidades?: perspectivas teóricas sobre el planeamiento de la seguridad en Sudamérica

Results vs. Capabilities?: Theoretical perspectives on security planning in South America

Resumen

El artículo explora el proceso de planificación de la política de seguridad nacional en Sudamérica, combinando un abordaje teórico sobre perspectivas metodológicas con un análisis empírico de estudio de casos. A tales fines, primero indaga sobre el vínculo conceptual entre los modelos dominantes que se aplican en la región a la planificación del desarrollo sostenible en general y a la seguridad nacional en particular. Luego, analiza la aplicación práctica de los estándares sobre planificación del desarrollo sostenible en los sistemas de seguridad nacional de Chile y Perú, seleccionados como unidades de análisis por representar concepciones regionales disímiles sobre el alcance y organización del sector seguridad y defensa. Entre sus hallazgos se destaca la compatibilidad técnica de ambos modelos de planificación y, por ende, la aplicabilidad de las buenas prácticas sobre gestión para resultados en el desarrollo sostenible como referencia metodológica válida para planificar la política de seguridad nacional.

Palabras clave

Seguridad nacional; desarrollo sostenible; gestión por resultados; planificación estratégica; América del Sur.

Abstract

The article explores the national security policy planning process in South America, combining a theoretical approach of methodological perspectives with an empiric analysis of case studies. To this end, firstly inquiries about the conceptual relation between regional dominant models applied to sustainable development planning in general and specifically to national security. Then, analyses the practical application of sustainable development planning standards in the national security systems of Chile and Peru, selected as unities of analysis because they represent diverse regional conceptions of the scope and organization of security and defense sector. Among its findings stands out the technical compatibility between both planning models and, as consequence, the applicability of good practices in results-based management for sustainable development as a valid methodological reference for national security policy planning.

Keywords

National security; sustainable development; results-based management; strategic planning; South America.

Citar este artículo:

Vega, J.M. (2021). ¿Resultados vs. capacidades?: perspectivas teóricas sobre el planeamiento de la seguridad en Sudamérica». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 18, pp. 33-52.

Introducción

La planificación resurgió como instrumento para el desarrollo en América Latina y el Caribe en los albores del siglo XXI, en una suerte de «regreso al futuro» según Cuervo y Mattar¹ que la posiciona como medio válido para dar cuenta de las necesidades de política pública que exige el entorno político, económico, social e institucional de la época. Nos referimos a una versión contemporánea de la planificación que se distancia de su tradicional mirada normativa-indicativa al incorporar concepciones estratégicas, fórmulas participativas y visiones de futuro². Esta nueva planificación es tributaria de la gestión pública, entendiéndose a ambas como «piezas de un todo complejo»³ cuya integración procura conseguir resultados en materia de desarrollo sostenible bajo una perspectiva integral y no solo económica.

Una consecuencia derivada de este vínculo sinérgico entre planificación y gestión son las iniciativas de modernización del Estado que proliferaron durante las últimas décadas en toda la región. Por lo general, ellas fueron estructuradas en base a estándares de administración pública orientada a resultados, operando estos como «marco conceptual concebido para optimizar el proceso de creación de valor público en organizaciones públicas, asegurando la máxima eficiencia, eficacia y efectividad de su desempeño, la consecución de objetivos gubernamentales y la mejora continua de las instituciones»⁴. De hecho, la planificación es uno de los sistemas básicos sobre los que se apoya el modelo de gestión para resultados (GpR)⁵ promovido desde el ámbito de Naciones Unidas (por ejemplo, a través de la CEPAL y el PNUD) y los principales organismos regionales especializados (BID, CLAD, entre otros). Si bien no existe uniformidad de criterios metodológicos entre ellos, sí coinciden en la ponderación del modelo como caja de herramientas idónea para mejorar la efectividad gubernamental.

Para el enfoque de gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la planificación es justamente el primer pilar del modelo. Conceptualmente, este abarca sus dimensiones estratégica, operativa

1 Cuervo, L. y Máttar, J. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Santiago (Chile), CEPAL. P. 19.

2 Máttar, J. y Perrotti, D. (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos*. Santiago (Chile), CEPAL. P. 45.

3 Máttar, J. y Cuervo, M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago (Chile), CEPAL. Pp. 21-22.

4 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. [s.l.]: BID y CLAD. P. 167.

5 Makón, M. (2014). Algunas reflexiones sobre la gestión por resultados. En Máttar, J. y Perrotti, D. (eds.). *Planificación, prospectiva y gestión pública*. Santiago (Chile), CEPAL. P. 119.

y participativa⁶. La planificación orientada a resultados (PpR) así entendida se materializa en ejercicios sistematizados de planificación estratégica (capacidad estratégica), instrumentos que traducen la estrategia en una programación anual de actividades y recursos (operatividad) y mecanismos que incorporan las opiniones del poder legislativo y de la sociedad civil en los planes estratégicos (carácter participativo)⁷.

En este contexto, el artículo indaga sobre la aplicación de este esquema de planificación a la política de seguridad nacional, es decir, a «aquella en que el objeto referente es el Estado-Nación»⁸. Bajo una mirada tradicional ello implicaría circunscribir el análisis al ámbito institucional de la defensa nacional (seguridad nacional en sentido clásico). Sin embargo, de la mano de la evolución experimentada por el concepto desde fines del siglo XX⁹, la gestión de la seguridad nacional trasciende a la defensa nacional e incluye también el accionar coordinado de otras carteras contribuyentes (por ejemplo, diplomacia y justicia), implicando un abordaje multidimensional, multiagencial y multinivel¹⁰ (seguridad nacional en sentido amplio). La adscripción formal de los países sudamericanos a una u otra perspectiva es dispar, dada la subyacente presencia de posiciones normativo–institucionales distintas frente a la relación entre seguridad exterior (defensa nacional) e interior (estatal o pública)¹¹.

La motivación del análisis planteado radica en la dicotomía que pareciera existir entre la reactivación regional de la planificación como herramienta idónea de gestión aplicable en todo el sector público para generar resultados en materia de desarrollo y la permanencia al interior de algunos sistemas de seguridad nacional de criterios endógenos de planificación, disociados de tales procesos y estándares generales¹². Esta disyunción de criterios técnicos no es exclusiva de una u otra postura sobre el concepto de seguridad nacional, pero se acentúa en los casos que adscriben a la referida acepción clásica, donde se interpreta desde la teoría como un sector de políticas estanco y ajeno a las estrategias y capacidades estatales para generar desarrollo sostenible. Bajo esta lógica, desarrollo sostenible y seguridad nacional serían para la administración pública

6 Armijo, M. y Sanginés, M. (2015). Planificación orientada a resultados. En Kaufmann, J., Sanginés, M., García Moreno, M. (eds.). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, BID. P. 49.

7 Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. (eds.) (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, BID. P. xxvii.

8 Laborie Iglesias, M. (2013). Seguridad nacional y estrategia. Escenarios actuales del Centro de Estudios e Investigaciones Militares, año 18, N.º 3, p. 5.

9 Laborie Iglesias, M. (2011). La evolución del concepto de seguridad. *Documentos Marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos* [en línea]. N.º 5.

10 Arteaga Martín, F. (2011). Propuesta para la implementación de una estrategia de seguridad nacional en España. *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano* [en línea]. N.º 19, p. 5.

11 Vega, J.M. (2019). Modelos de planeamiento de la seguridad en Iberoamérica. En González Piote, L. (ed.). *Escenarios emergentes: Asia-Pacífico y Sahel*. Madrid, UNED. P. 326.

12 Vega, J.M. *Op. cit.*, pp. 319-346.

problemáticas independientes, cuyo ciclo de gestión tiene lugar de forma compartimentada y con escasos puntos de contacto.

Cabe destacar como factor contextual que los organismos regionales especializados en desarrollo (CEPAL y BID, entre otros) no consideran a la seguridad nacional como tema permanente de trabajo, interviniendo solo en iniciativas puntuales como fue, por ejemplo, el diseño de la metodología estandarizada para la medición de gastos de defensa entre Argentina y Chile¹³. Sin duda, ello contribuye a que en Sudamérica la planificación de la seguridad nacional —y por ende la aplicación de los postulados de GpR a este sector de políticas— sea un tema embrionario de investigación científica, tal como también sucede con su análisis como política pública¹⁴. Quizás una de las pocas excepciones a este principio general de desinterés académico sea la atención suscitada con relación a la técnica de planificación basada en capacidades, cuya aplicación proliferó en las últimas décadas en las carteras de defensa nacional de buena parte de los países de la región, no sin diferencias conceptuales y variantes metodológicas.

En base a lo reseñado el artículo se propone explorar cómo se planifica la seguridad nacional en Sudamérica en tanto política pública. Para dar cuenta de ello, primero se caracterizan ambas perspectivas sobre planificación, la del desarrollo acuñada por organismos internacionales y centrada en la obtención de resultados, y la sectorial de seguridad nacional, signada por el extensivo empleo reciente en la defensa nacional del método de planificación por capacidades. Segundo, se analizan dos casos de estudio, Chile y Perú, seleccionados por la heterogeneidad de la organización y funcionamiento que presentan en ambas esferas —seguridad nacional y desarrollo sostenible— según lo planteado por Rial¹⁵ y Vega¹⁶ sobre seguridad, y por Mattar y Cuervo¹⁷ y Kaufmann, Sanginés y García Moreno¹⁸ sobre desarrollo.

Planificación para el desarrollo como referencia

La relación instrumental entre planificación (medio) y desarrollo (fin) en América Latina data de mediados del siglo pasado, problematizándose como «dos caras de una

¹³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001). *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa*. Santiago (Chile), CEPAL.

¹⁴ Vega, J.M. *Op. cit.*, p. 324.

¹⁵ Rial, J. (2014). América Latina y sus problemas de seguridad y defensa: incertidumbre en tiempos de cambio constante. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) (eds.). *Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa (Cuadernos de Estrategia 171)*. Madrid, IEEI e IUGM. P. 31-55.

¹⁶ Vega, J.M. *Op. cit.*

¹⁷ Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.*

¹⁸ Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. *Op. cit.*

misma moneda»¹⁹ cuyas primeras cinco décadas (1950-2000) se caracterizaron por los «claroscuros y altibajos»²⁰ que sufrió la planificación como instrumento al servicio del desarrollo. No obstante, el estado de situación en los albores del siglo XXI es distinto: la planificación recuperó el rol protagonista perdido desde la década del ochenta fruto de múltiples factores internos, externos, coyunturales y estructurales²¹, adoptando una significancia enriquecida que incorpora en la práctica político-institucional novedades como por ejemplo la construcción de visiones de desarrollo de largo plazo y la introducción de la prospectiva como herramienta de política pública²².

Para este enfoque la planificación es entendida como un «acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y futuro) y la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo»²³, significado que retoma las aspiraciones instrumentales originarias de la idea de planificar, a la vez que «permite incorporar nuevos aprendizajes y desafíos más recientes»²⁴. Entre los múltiples ingredientes originales de este renovado sentido de la planificación²⁵ se destaca, por un lado, su asociación complementaria con la gestión pública para el desarrollo y, por otro, su contribución al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) — emanados de la Agenda 2030 de Naciones Unidas— en cada nivel de gobierno.

La integración entre planificación y gestión permite comprender su alcance práctico moderno, toda vez que la connotación más enraizada sobre la planificación en el sector público coetáneo es como pilar del modelo de gestión para resultados (GpR) que, en sus variadas formas organizacionales, sustenta parte importante de la agenda de modernización institucional y reforma del Estado en la región. Se entienda como «marco conceptual de gestión organizativa»²⁶ o «estrategia general de gestión»²⁷, la GpR comprende y enlaza todas las etapas del ciclo de las políticas públicas, correspondiéndole a la planificación ser el eslabón inicial a partir del cual se definen los resultados que se desea alcanzar para, recién en función de estos, decidir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlos²⁸.

19 Máttar, J. y Perrotti, D. *Op. cit.*, p. 21.

20 Máttar, J. y Perrotti, D. *Op. cit.*, p. 41.

21 Máttar, J. y Perrotti, D. *Op. cit.*, pp. 45-46.

22 Cuervo, L. y Máttar, J. *Op. cit.*, p. 19.

23 Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.* p. 35.

24 Cuervo, L. y Máttar, J. *Op. cit.*, p. 20.

25 Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.* pp. 21-31.

26 BID y CLAD. *Op. cit.*, p. 159.

27 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York, PNUD. P. 10.

28 García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington DC, BID. P. 8.

Bajo esta perspectiva el concepto «resultado» es clave, dado que representa la propia razón de ser de la planificación como herramienta al servicio de la administración pública. Para la GpR la idea de resultado se corresponde con la noción medular de valor público, interpretado como «los cambios sociales observables y susceptibles de medición que el Estado realiza como respuesta a necesidades o demandas sociales legitimadas democráticamente»²⁹. Para Sotelo Maciel³⁰ se entiende como el cambio que acontece en las variables sociales y no como la satisfacción de necesidades de ciudadanos particulares devenida de consumir los bienes o servicios (productos) provistos por el Estado. La planificación traduce estos cambios en objetivos estratégicos, siendo los resultados intermedios o finales su expresión cuantificada³¹.

La prolífica literatura regional sobre GpR ofrece variadas propuestas metodológicas para llevar a la práctica las premisas de la planificación orientada a resultados (PpR). Una de las más completas e influyentes es la editada por Kaufmann, Sanginés y García Moreno³², cuya propuesta de operacionalización reside en la existencia y consistencia de planes de gobierno nacionales y sectoriales —y en la concordancia entre ambos—; en la articulación entre planes, programas y presupuesto; en la vinculación entre el mediano y el corto plazo; y en la participación del poder legislativo y de la sociedad civil en el proceso. Cada una de estas variables presenta grados disímiles de implementación por país, configurando un mosaico de escenarios nacionales de empleo.

Tal diversidad no supone la ausencia de déficits compartidos de aplicación, es decir, de cuentas pendientes comunes entre las cuales se destaca la falta de alineación de las normas administrativas a la GpR, la incongruencia entre planificación sectorial y nacional y la desarticulación entre planificación y presupuestación³³. Este último punto es de perenne interés académico por su condición de éxito para el modelo³⁴. Con una mirada comprehensiva, Mattar y Cuervo³⁵ engloban los múltiples desafíos de la

29 García López, R. y García Moreno, M. *Op. cit.*, p. 6.

30 Sotelo Maciel, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)* [en línea]. N.º 80. [Consulta: 18 de octubre de 2020].

31 Martirene, R. (2013). Modelo de integración del plan estratégico institucional a un presupuesto público orientado a resultados. *Revista ASAP* [en línea]. N.º 52, p. 56. [Consulta: 18 de octubre de 2020].

32 Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. *Op. cit.*

33 Kaufmann, J., Sanginés, M. y Santiso, C. (2015). Tenencias de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe. En Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, BID. Pp. 43-47.

34 Según se refleja, por ejemplo, en las siguientes publicaciones: Sotelo Maciel, A. (2008). La relación planificación–presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. N.º 40, pp. 1-15; Martirene, R. *Op. cit.*; y Bonari, D., et al. (2015). La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados. *Documentos de Políticas Públicas (CIPPEC)* [en línea]. N.º 146.

35 Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.*

planificación en torno a cuatro retos: conjugación de tiempos y plazos (pluritemporalidad), coordinación entre niveles (multiescalaridad), conjugación entre lo global y lo sectorial (intersectorialidad) y aprendizaje (evaluación y seguimiento).

Estado de situación de la planificación de la seguridad

En virtud de lo expuesto, un diagnóstico integral sobre la planificación de la seguridad nacional en Sudamérica no debiera excluir como variable contextual al paradigma de GpR y al tipo de planificación que este promueve. Máxime porque la PpR —por definición— no presenta restricciones metodológicas para emplearse indistintamente en niveles de gobierno, sectores de políticas o tipos de instituciones, siendo aplicable en toda la administración pública. Tal es así, que las reformas de GpR, especialmente las instrumentadas vía iniciativas formales de modernización del Estado, suelen ser obligatorias para todo el nivel de gobierno del que emanan (incluyendo ministerios, entes autónomos y hasta gobiernos subnacionales)³⁶. En definitiva, analizar la planificación de la seguridad nacional (como la de cualquier política pública) entraña necesariamente contemplar su grado de adecuación a los estándares de PpR.

Cabe aclarar que la delimitación de la seguridad nacional como sector de políticas adoptada por el estudio gira en torno al Estado como objeto referente y adopta el enfoque *amplio* del término surgido post Guerra Fría. A tales fines, se recurre a su conceptualización por Ballesteros Martín³⁷ y a la caracterización de los niveles de decisión, procesos de gestión e instituciones intervinientes presentada por Arteaga Martín y Fojón Lagoa³⁸. Esta interpretación de la seguridad nacional es la que predomina en el diseño normativo-institucional de los países de Europa y Norteamérica³⁹, representando el sustento conceptual a partir del cual formulan sus Estrategias de Seguridad Nacional contemporáneas. La adopción del enfoque es creciente en Sudamérica en las últimas dos décadas bajo distintos modelos⁴⁰, aunque permanecen casos con una orientación *clásica* donde la arquitectura de gestión de la seguridad nacional se condice con la propia de la defensa nacional.

La incorporación de la noción amplia sobre seguridad nacional genera (al menos en el plano teórico) condiciones institucionales propicias para que la PpR sea visibi-

36 Por ejemplo, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 en Perú (Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM) y el Plan de Modernización del Estado en Argentina (Decreto N.º 434/2016).

37 Ballesteros Martín, M. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid, IEEE. Pp. 57-63

38 Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid, IUGM.

39 Ballesteros Martín, M. *Op. cit.*

40 Vega, J.M. *Op. cit.*

lizada como metodología adecuada para planificar la política sectorial, toda vez que su gestión no se circunscribe al ámbito de la defensa nacional (o específicamente al militar) sino que implica la coordinación multinivel de acciones entre diversas carteras y agencias del Estado con competencias directas y objetivos concretos en materia de desarrollo sostenible. No obstante, este proceso es incipiente y son pocas las referencias oficiales y académicas sobre aplicaciones concretas, casos de éxito o lecciones aprendidas. De hecho, como se mencionó, la literatura sudamericana sobre planificación de la seguridad nacional es escasa⁴¹, recurriéndose por lo general a fuentes especializadas de origen europeo y norteamericano, siendo estas últimas y las españolas las de mayor impacto académico y gubernamental en Sudamérica.

Esta apatía científica se incrementa por la ausencia de posicionamiento metodológico sobre buenas prácticas aplicables a la planificación de la seguridad nacional como política pública por parte de los organismos regionales. En este sentido, mientras que los organismos especializados en gestión del desarrollo (por ejemplo, CEPAL y BID) habitualmente excluyen a la seguridad nacional de sus actividades, los competentes en asuntos de seguridad y defensa [básicamente, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la hoy inactiva Unión de Nación Suramericanas (UNASUR)] carecen de propuestas técnicas en la materia. Si bien este estado de situación representa una limitante para la generación de conocimiento especializado y soluciones de gestión a medida de la realidad regional, también puede ser concebido como una oportunidad para enriquecer a corto plazo las redes de cooperación internacional vigentes.

Probablemente una de las pocas excepciones al descripto desinterés gira alrededor de la aplicabilidad sectorial del método de planificación basado en capacidades (PbC), introducido por los Estados Unidos de América a comienzos de siglo⁴² y actualmente devenido estándar de oro⁴³ para la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Agencia Europea de Defensa (AED) y varios de sus respectivos Estados miembros⁴⁴. Su recepción se extendió paralelamente en Sudamérica con interpretaciones dispares, presentándose a nivel discursivo como una forma políticamente adecuada de planificar la seguridad nacional para una región que se autodefinía como zona de paz⁴⁵. Ello a partir de oponer los postulados del PbC al método basado en amenazas (PbA), cuya racionalidad y aplicación es asociada a las tradicionales hipótesis

41 Diagnóstico no aplicable a otras dimensiones de la seguridad de extendido interés político y académico como —por ejemplo— la pública, humana y ciudadana.

42 Revisión cuatrienal de la defensa (QDR) (2001).

43 Hales, D. y Chouinard, P. (2011). *Implementing Capability Based Planning within the Public Safety and Security Sector: Lessons from the Defence Experience*. Canadá, Defence R&D Canadá – Centre for Security Science.

44 Colom, G. (2017). Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005–16). *Papeles de Europa* [en línea]. Vol. 30 (1), p. 50.

45 II Declaración de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (2014).

de conflicto de índole vecinal otrora extendidas en toda la región y actualmente deconstruidas.

En términos técnicos, la propuesta del PbC consiste en dotar a la política de defensa nacional (y, en consecuencia, al sistema de seguridad nacional) de una dinámica de gestión destinada a desarrollar y mantener capacidades entendidas como «aptitudes militares genéricas»⁴⁶. Por definición, este proceso es multinivel, dado que conlleva la interacción de diferentes instancias institucionales de decisión (sobre todo, gobierno, ministerios contribuyentes y fuerzas armadas), y de naturaleza cíclica (por ejemplo, cuadrantal), iniciándose *desde arriba* con definiciones políticas que orientan las propias de estamentos inferiores⁴⁷. En general, la implementación del PbC pivotea en torno a la cartera de defensa y a la autoridad militar conjunta como instancias centrales de decisión. Tomando el caso español como referencia, las capacidades se desagregan en grupos (áreas de capacidad) a las que se asignan metas en base a necesidades (objetivos de capacidad), cuyo grado de satisfacción se define a través de un proceso iterativo entre prioridades y disponibilidad de recursos (presupuesto)⁴⁸.

En el plano metodológico, la técnica del PbC no es por naturaleza incompatible con los postulados promovidos por la PpR. Tal es así que existen países de larga tradición en gestión orientada a resultados en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyo sector seguridad aplica el método basado en capacidades bajo estándares OTAN (por ejemplo, Australia y Canadá). No obstante, en Sudamérica la articulación conceptual entre ambos abordajes teóricos es incipiente, correspondiendo como paso liminar para su consolidación la individualización sectorial de un arquetipo de cadena de valor público⁴⁹. Sin desconocer la complejidad inherente a la medición de bienes públicos puros⁵⁰, una investigación del tipo contribuiría a la identificación de productos y resultados a partir de capacidades, áreas y sus objetivos. También es valioso el análisis comprado de casos extra regionales exitosos como los mencionados, sobre todo como fuente de lecciones aprendidas y buenas prácticas.

La creciente polivalencia operacional de las instituciones castrenses de la región, materializada en la incorporación de múltiples misiones subsidiarias (por ejemplo, apoyo a la comunidad en situaciones de catástrofe), también constituye una condición de contexto que propicia la incorporación sectorial de la PpR, incluso de forma

46 Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa. *Op. cit.*, p. 204.

47 Puig, M. (2015). Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación. *Cuadernos de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos (ANEPE)* [en línea], N.º 17/2015, p. 9.

48 García Sierio, J. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*, año 19, N.º 20, pp. 38-43.

49 Sotelo Maciel, A. *Op. cit.*

50 Martirene, R. *Op. cit.* p. 67.

articulada y convergente con los postulados de la PbC. Ello debido a que las referidas «áreas de capacidad» ya no incluyen solo acciones vinculadas a la misión principal del instrumento militar sino también otras subsidiarias relativas a la atención de cuestiones propias de la agenda nacional de desarrollo, contribuyentes por naturaleza al cumplimiento de los ODS. Por ejemplo, las tareas de apoyo ante desastres naturales pueden entenderse como contribuyentes al logro (como mínimo) de los ODS n.º 6 (agua limpia y saneamiento) y n.º 13 (acción por el clima). De hecho, sus resultados deberían medirse e incorporarse en los informes anuales voluntarios que los países remiten a Naciones Unidas sobre el estado de implementación de la Agenda 2030.

Práctica de la planificación de la seguridad para resultados

El siguiente análisis sobre la práctica de la planificación de la política de seguridad nacional en Sudamérica, puntualmente, de su grado de adecuación a los estándares de PpR, se sustenta en un estudio de caso múltiple con dos unidades principales de análisis⁵¹, los sistemas de seguridad nacional de Chile y Perú, escogidos por conformar una muestra regional representativa de la diversidad de modelos y estados de situación existentes sobre gestión de la seguridad nacional y del desarrollo sostenible. La elección del método se basa en su utilidad para analizar temas con escasa producción científica previa⁵² y responde a un tipo híbrido de estudio de caso cuyo objetivo es tanto aportar a la confirmación o invalidación de una teoría o generalidad como sentar las bases para la generación de futuras hipótesis de trabajo sobre la temática⁵³.

Bajo esta premisa, el primer criterio de selección de las unidades de análisis consistió en reflejar las «miradas dispares» identificadas por Rial⁵⁴ sobre la relación entre defensa nacional y seguridad pública presentes en América Latina. En concreto, ello implicó diseñar una muestra que incorpore dos tipos de casos, uno que adscriba a la categoría de «ámbitos separados y específicos» (Chile) y otro a la de «conceptos interdependientes» (Perú). Esta decisión metodológica se sustenta en el condicionamiento que tales enfoques conllevan para la delimitación de la seguridad nacional como sector de políticas y, según Vega⁵⁵, para la configuración del modelo normativo-institucional finalmente utilizado a los fines de su planificación estratégica.

Tales «miradas dispares» contribuyen a explicar las sustantivas diferencias normativas y organizacionales que existen en torno a la seguridad nacional como política

51 Yin, R. (1998). *Case Study Research: Design and Methods*. *Applied Social Research Methods Series*. Newbury Park, Sage. P. 28.

52 Yin, R. *Op. cit.*, p. 23.

53 Ortega Expósito, I. (2012). La naturaleza comparativa de los estudios de caso: una revisión politológica sobre el estado de la cuestión. *Encrucijadas Revista Crítica de Ciencias Sociales*, N.º 4, pp. 88-89.

54 Rial, J. *Op. cit.*

55 Vega, J.M. *Op. cit.*, p. 338.

pública entre los dos países. Según el *Libro de la defensa nacional de Chile 2017*⁵⁶ el país mantiene una visión clásica de la seguridad asociada a su dimensión externa (seguridad externa), circunscribiéndose su alcance como sector de políticas al ámbito de la defensa (y la diplomacia). En cambio, en términos de su Política de Seguridad y Defensa Nacional⁵⁷, Perú adscribe a un significado multidimensional asociado al de seguridad nacional, exhibiendo un andamiaje institucional de «seguridad y defensa» que trasciende a esta última cartera para abarcar otras áreas (articulación horizontal, multisectorial) y niveles de gobierno (articulación vertical, multinivel) bajo la orientación supraministerial del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

El segundo criterio de selección radicó en comparar casos con distinto tipo de evolución y avances en la aplicación de estándares de PpR a nivel nacional según recientes investigaciones realizadas por la CEPAL y el BID. En este sentido, si bien ambos países elevaron su calificación (de media a alta) en el pasado reciente, Perú lo hizo con un grado de avance «sustancial» y Chile «regular»⁵⁸. Esta disparidad se explica, al menos parcialmente, por la naturaleza y alcance temporal de sus instrumentos de planificación, contrastando la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo (PND)⁵⁹ (largo plazo) en Perú con un Programa de Gobierno (mediano plazo) en Chile⁶⁰. También por la mayor institucionalidad formal del proceso en Perú, contando con un sistema (SINAPLAN) y un organismo rector de planificación (CEPLAN) creados por ley⁶¹, ausentes uno y otro en Chile⁶².

Estas diferencias configuran un contrastante marco referencial para la planificación sectorial. Mientras que en Chile gira en torno a los ministerios como instancias de formulación de prioridades de política y planificación en base a los objetivos globales definidos en los programas de gobierno⁶³, en Perú se inscribe en un proceso escalonado (*top-down*) de definiciones por nivel (nacional-sectorial-institucional) cuya articulación metodológica-conceptual está a cargo de una entidad supraministerial como el CEPLAN. De este modo, los planes multisectoriales (PEM) y los sectoriales multianuales (PESEM) se desprenden de políticas nacionales (estas a su vez del PEDN y de la PGG⁶⁴) y se operacionalizan por medio de planes estratégicos (PEI) y operativos

56 Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Libro de la defensa nacional de Chile 2017*. P. 98.

57 Decreto Supremo N.º 012-2017-DE (puntos V y VI).

58 Armijo, M. y Sanginés, M. *Op. cit.*, p. 58.

59 Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: Perú hacia 2021 (PEDN).

60 CEPAL (2017). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago (Chile), CEPAL. P. 46.

61 El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) fueron creados por el Decreto Legislativo N.º 1088 (2008).

62 Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.*, p. 55.

63 Máttar, J. y Cuervo, M. *Op. cit.*, p. 67.

64 Política General de Gobierno (PGG) (Decreto Supremo N.º 056-2018-PCM).

(POI), cuya dinámica de elaboración, actualización, seguimiento y evaluación también están parametrizados por el CEPLAN⁶⁵.

El análisis de los casos de estudio se nutre conceptual y metodológicamente del modelo de medición del pilar PpR presentado por Kaufmann, Sanginés y García Moreno⁶⁶, cuyo diseño se enmarca en el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) elaborado por el BID para dar cuenta de la madurez de las capacidades institucionales del Estado en materia de GpRD. En sintonía, el análisis adopta los componentes de la planificación identificados por el SEP (capacidad estratégica, operatividad y carácter participativo) y los operacionaliza a través de una matriz simplificada de sus respectivos indicadores, a los que se adiciona la concordancia entre el plan sectorial (mediano plazo) y el de gobierno (nivel nacional)⁶⁷. Ello a los fines priorizar la aplicabilidad del modelo ante las limitaciones que presenta para el relevamiento normativo-documental como técnica de recolección de información su aplicación en un sector de políticas históricamente hermético como el de la seguridad nacional.

El estudio se estructura entonces en base a cada uno de los componentes de la planificación identificados por el SEP tomando como referencia analítica la siguiente matriz de indicadores: (1) capacidad estratégica: (1.1) existencia de un plan sectorial de mediano plazo, (1.2) concordancia entre el plan sectorial de mediano plazo y los objetivos y metas del gobierno, (1.3) publicación del plan sectorial de mediano plazo en internet; (2) operatividad: (2.1) identificación de programas, productos y unidades responsables en el plan sectorial de mediano plazo, (2.2) articulación entre el plan sectorial de mediano plazo y el presupuesto y (2.3) descomposición del plan sectorial de mediano plazo en metas anuales; (3) carácter participativo: (3.1) participación del Poder Legislativo en la elaboración del plan sectorial de mediano plazo, (3.2) participación de la sociedad civil en la elaboración del plan sectorial de mediano plazo.

Capacidad estratégica de planificación

La planificación sectorial se nutre en ambos países de orientaciones políticas de origen presidencial (elaboradas a nivel ministerial) aunque su naturaleza y vinculación con los planes de gobierno es disímil en cada caso. En Chile la «Política de Defensa» se materializa en el *Libro de la defensa nacional* (LDN), instrumento regionalmente utilizado como medida de fomento de la confianza (MFC)⁶⁸ más que como disparador

65 Por ejemplo, a través de las *Guías de Políticas Nacionales* (2018) y de *Planeamiento Institucional* (2018).

66 Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. *Op. cit.*

67 Para el SEP la planificación sectorial (visión sectorial de mediano plazo) se mide por medio del pilar de «Gestión de programas y proyectos» (Kaufmann, Sanginés, García Moreno. *Op. cit.*, p. 69).

68 Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LIREC) (2015). *Lineamientos básicos para la elaboración de libros blancos de defensa* [en línea]. Lima, UN-LIREC.

de ciclos domésticos de planificación de la seguridad. De hecho, su cadencia temporal de actualización no acostumbra a coincidir con el periodo de mandato presidencial⁶⁹. Perú, en cambio, elabora sistemáticamente la «Política de Seguridad y Defensa Nacional» en el contexto del SINAPLAN en base a los objetivos y acciones estratégicas establecidas en el PEDN⁷⁰. Cabe destacar que sendos documentos de políticas son de carácter público y fácilmente accesibles por internet⁷¹.

Los dos países disponen de directivas de planificación que operacionalizan esas orientaciones supraministeriales⁷², configurándose a partir de ellas un proceso de definiciones intrasectoriales de índole multinivel (Ministerio-Estado Mayor Conjunto-Fuerzas Armadas). En Chile este se divide en segmentos (primaria y secundaria)⁷³ y sus principales productos son los planes estratégicos de empleo de la fuerza (corto plazo) y de desarrollo de capacidades (largo plazo). Perú se organiza en torno al Plan Sectorial Multianual del Ministerio de Defensa (PESEM)⁷⁴, del cual derivan los planes estratégicos (PEI) y operativos (POI) institucionales del Ministerio⁷⁵, del Comando Conjunto y de las Fuerzas Armadas. A excepción de la directiva peruana de planificación⁷⁶, ninguno de los documentos mencionados es público. Sin embargo, en Perú los instrumentos jurídicos de aprobación sí lo son, constando formalmente su clasificación como secretos.

Operatividad de la planificación

La restricción de acceso público al contenido de los documentos de planificación imposibilita el análisis sobre su operatividad. No obstante, en Perú podría suponerse que PESEM, PEI y POI receptan en conjunto las mejores prácticas para esta dimen-

69 Los libros de la defensa nacional (LDN) se publicaron en Chile en 1997, 2002, 2010 y 2017.

70 La Política de Seguridad y Defensa Nacional (2017) referencia sus objetivos y lineamientos con las previsiones contempladas en el Eje Estratégico N.º 3 (Estado y gobernabilidad) del PEDN.

71 Ambos documentos se encuentran disponibles, respectivamente, en los siguientes enlaces: <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf> y <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-de-seguridad-y-defen-decreto-supremo-n-012-2017-de-1600032-1/> [consulta: 18 de octubre de 2020].

72 Directiva de Planificación de la Defensa (DIPLADE) y Directiva General de Planeamiento del Sector Defensa en el Campo Militar, respectivamente.

73 Decreto Supremo N.º 113 (2014) que establece proceso de planificación de la defensa nacional.

74 Por ejemplo, Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM 2017-2021 actualizado del Ministerio de Defensa, aprobado por Resolución Ministerial N.º 2054-2017-DE/SG.

75 Por ejemplo, Plan Estratégico Institucional – PEI 2018-2020 del Ministerio de Defensa, aprobado por Resolución Ministerial N.º 2084-2017-DE/SG, y Plan Operativo Institucional – POI 2018 del Ministerio de Defensa, aprobado por Resolución Ministerial N.º 2116-2017-DE/SG.

76 Por ejemplo, Directiva General de Planeamiento del Sector Defensa en el Campo Militar 2017-2021, aprobada por Resolución Ministerial 927-2017-DE/SG.

sión de la planificación. Ello en virtud de las pautas en tal dirección contenidas en las guías metodológicas de la CEPLAN y también por el examen de contenido de los planes de otras áreas sí disponibles⁷⁷, donde consta para cada acción estratégica (clasificadas por objetivos y definidas en términos de bienes y servicios a proveer) sus metas anualizadas, las unidades orgánicas responsables y las inversiones contribuyentes⁷⁸. En Chile, según se desprende del LDN 2017, el estudio del tema debe abarcar los documentos de la etapa de programación de adquisiciones además de los propios de planificación⁷⁹, especialmente los relativos al sistema de inversiones en defensa⁸⁰.

En Perú la cuestión del financiamiento presupuestario de los programas se aborda, metodológicamente, recurriendo a la figura del plan anual operativo como herramienta para articular el plan estratégico con el presupuesto, tal cual es entendida por la academia especializada⁸¹. En este sentido, el POI no solo incluye la programación multianual de actividades operativas e inversiones definidas a partir del PEI sino también su programación física, de costeo y financiera, vinculando así objetivos y acciones estratégicas con las categorías presupuestales. En Chile, el LDN 2017 define al presupuesto como la etapa final del esquema integrado de planificación y control (PPP), explicando la dualidad de fuentes de financiamiento existentes⁸² y describiendo los respectivos procedimientos y autoridades responsables de su formulación y modificación⁸³.

Carácter participativo de la planificación

El escaso progreso descrito por Armijo y Sanginés⁸⁴ en la adopción de mejores prácticas de PpR en esta dimensión de la planificación también aplicaría al sector de la seguridad nacional, dado que en los referidos documentos analizados de ambos países son casi nulas las menciones sobre atribuciones del Poder Legislativo en la discusión

77 Para más información sobre otros planes sectoriales ver: <https://www.ceplan.gob.pe/>

78 El décimo considerando de la resolución aprobatoria del PESEM 2017-2021 (Resolución Ministerial N.º 2054-2017-DE/SG) explicita que el plan contiene 4 objetivos estratégicos sectoriales, 22 acciones estratégicas con sus respectivas metas e indicadores de capacidades militares.

79 Sistema de planificación, programación y presupuestación (PPP).

80 Para más información ver el capítulo XVII del *Libro de la Defensa Nacional (LDN) 2017*.

81 Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago (Chile), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Pp. 21-25; y Berretta, N. y Kaufmann, J. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales: Módulo 2, la planificación orientada a resultados*. [s.l.]. PROVED, INDES y BID. Pp. 35-54.

82 Ley de Presupuestos del Sector Público y Ley Reservada del Cobre (N.º 13.196).

83 Para más información ver el capítulo XVI del *Libro de la defensa nacional (LDN) 2017*.

84 Armijo, M. y Sanginés, M. *Op. cit.*, p. 74.

y seguimiento del proceso de planificación. De este modo, su participación se circunscribe a la aprobación anual del presupuesto sin mediar intervención previa en la determinación de los objetivos y lineamientos estratégicos que deberían sustentar su formulación. La intervención del Senado chileno en la discusión en torno a la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSYD) representa un caso aislado, posibilitado por una decisión política *ad-hoc* del Ejecutivo y no como parte de una dinámica sistematizada de participación legislativa en la elaboración de documentos del tipo.

La participación de la sociedad civil en el proceso de planificación está prevista en sendos países. En Chile el LDN 2017 refiere a la legislación nacional sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, destacando el rol consultivo del Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Defensa (COSOC-MINDEF)⁸⁵. En Perú el propio instrumento de creación del SINAPLAN⁸⁶ promueve la generación de sinergias entre el sector público y la sociedad civil, impulsando la concertación de los planes a través de metodologías de participación directa y otras de sondeo de opinión. La Política de Seguridad y Defensa Nacional⁸⁷ también menciona la necesidad de involucrar a la academia y a la sociedad civil en la articulación y coordinación de sus objetivos y lineamientos. No obstante, la referida opacidad de los planes del sector imposibilita profundizar el análisis sobre el grado de utilización práctica de esas previsiones.

Consideraciones finales

El marco teórico de la planificación de la seguridad nacional en Sudamérica no se ha correspondido históricamente con el aplicable al desarrollo, evolucionando ambos por caminos paralelos con exiguos antecedentes de convergencia. Tal es así que los regímenes de cooperación internacional especializados en gestión del desarrollo excluyen a la seguridad nacional como ámbito de análisis y empleo de sus iniciativas, representando una especie de *no tema* para los principales organismos regionales competentes. Esta desconexión tiene su origen en la caracterización clásica de la seguridad nacional y del desarrollo sostenible como dimensiones estancas y competitivas del quehacer del Estado —recordemos la famosa dicotomía económica entre cañones y mantequilla— y se manifiesta actualmente, por ejemplo, a través de la incorporación de una metodología de planificación específica para el sector de la seguridad nacional (concretamente para defensa) como es la basada en capacidades.

Sin embargo, en las últimas dos décadas esta cosmovisión comenzó a perder vigencia práctica a partir de la ampliación de la seguridad en tanto sector de políticas (ya no solo circunscripto a la institucionalidad de la defensa nacional) y de la emergencia de múltiples responsabilidades concurrentes de la propia defensa nacional

85 Ministerio de Defensa Nacional (2017). *Libro de la defensa nacional de Chile 2017*, p. 100.

86 Decreto Legislativo N.º 1088 (2008), artículo 10.

87 Decreto Supremo N.º 012-2017-DE (punto VI).

con otras áreas de políticas públicas directamente vinculadas al desarrollo, tal como sucede en Chile, donde el instrumento militar contribuye al desarrollo del país, por ejemplo, en situaciones de emergencia o desastre. Otro factor que fomenta este cambio de paradigma en marcha reside en la imposición del modelo de gestión para resultados a la seguridad nacional vía estrategias transversales de reforma y modernización del Estado, situación que impele innovaciones metodológicas sectoriales como, por ejemplo, la articulación técnica entre la planificación orientada a resultados y la basada en capacidades al interior del ámbito institucional específico de la defensa nacional.

El estudio constata que tal confluencia es técnicamente posible al no implicar propuestas metodológicas por definición incompatibles como habitualmente se las cataloga, encontrándose de hecho acompañadas en mayor o menor grado en los casos analizados. También demuestra la aplicabilidad instrumental del esquema de medición de la planificación orientada a resultados promovido por la CEPAL y el BID a la seguridad nacional en sus distintas configuraciones institucionales (clásica o ampliada), no sin necesarias adaptaciones de alcance y contenido a sus particularidades, sobre todo con relación al carácter confidencial de gran parte de sus documentos. En esta línea, podría considerarse como en otras latitudes la publicación de versiones de difusión de los planes que sin socializar información sensible permitan evaluar la consistencia y trazabilidad metodológica del proceso de planificación.

La escueta producción académica sobre el tema y la ausencia de estándares técnicos emanados de los organismos internacionales competentes representa una limitante tanto para la construcción de conocimiento científico especializado como para el desarrollo a medida de buenas prácticas de gestión. Este vacío analítico-referencial (solo escasamente cubierto por el tercer sector local) propicia la generación de respuestas endógenas por país de naturaleza más política que técnica, perdiéndose la posibilidad de encontrar soluciones comunes para problemas compartidos cuya identificación pueda asimismo constituir una medida de confianza mutua regional. Sin duda ello debe suscitar un sustantivo replanteo de los regímenes regionales de cooperación para el desarrollo, cuya rigidez político-normativa impide la puesta a disposición nacional de soluciones que técnicamente ya tienen al alcance de la mano.

La mejora continua de tales soluciones de asistencia técnica debería ser el vector convergente de esfuerzos académicos, no gubernamentales (*think tanks*) e intergubernamentales de naturaleza triangular, norte-sur y sobre todo sur-sur, fijándose su agenda temática de trabajo por lo menos en dos direcciones. Primero, en la articulación conceptual entre resultados de desarrollo y capacidades de seguridad, identificándose una cadena de valor público modelo para el sector aplicable a las distintas variantes normativo-institucionales que adopta el sector de la seguridad nacional en la región. Segundo, en el diseño de una matriz metodológica para la medición de la *planificación de la seguridad orientada a resultados*, sustentada en buenas prácticas correspondientes a cada uno de los componentes de la planificación (capacidad estratégica, operatividad y carácter participativo).

Bibliografía

- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago (Chile), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Armijo, M. y Sanginés, M. (2015). Planificación orientada a resultados. En Kaufmann, J., Sanginés, M., García Moreno, M. (eds.). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). P. 49-79.
- Arteaga Martín, F. (2011). Propuesta para la implementación de una estrategia de seguridad nacional en España. *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano* [en línea], n.º 19. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt19-2011
- Arteaga Martín, F. y Fojón Lagoa, E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Ballesteros Martín, M. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. [s.l.]: BID y CLAD.
- Berretta, N. y Kaufmann, J. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales: Módulo 2, la planificación orientada a resultados*. [s.l.]: PROVED, INDES y BID.
- Bonari, D., et al. (2015). La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados. *Documentos de Políticas Públicas (CIPPEC)* [en línea], n.º 146. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1255.pdf>
- Centro Regional de las Naciones Unidas para la paz, el desarme y el desarrollo en América Latina y El Caribe (UN-LIREC) (2015). *Lineamientos básicos para la elaboración de libros blancos de defensa* [en línea]. Lima, UN-LIREC. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2015/LIBROSBLANCOS.pdf>
- Colom, G. (2017). Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005–16). *Papeles de Europa* [en línea], vol. 30(1), pp. 47–68. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/PADE/article/view/56335>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001). *Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa*. Santiago (Chile), CEPAL.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago (Chile), CEPAL.
- Cuervo, L. y Máttar, J. (2014). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro*. Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- García Sierio, J. (2006). Planeamiento por capacidades. *Revista Española de Defensa*, año 19, n.º 20, pp. 38-43.
- Hales, D. y Chouinard, P. (2011). Implementing Capability Based Planning within the Public Safety and Security Sector: Lessons from the Defence Experience. Canada, Defence R&D Canada – Centre for Security Science. Disponible en: http://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc122/p537217_A1b.pdf
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y García Moreno, M. (eds.) (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y SANTISO, C. (2015). Tenencias de la gestión para resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe. En KAUFMANN, J., SANGINÉS, M., GARCÍA MORENO, M. *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pp. 25-48.
- Laborie Iglesias, M. (2011). La evolución del concepto de seguridad. *Documentos Marco del Instituto Español de Estudios Estratégicos* [en línea], n.º 5/2011. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf
- Laborie Iglesias, M. (2013). Seguridad nacional y estrategia. *Escenarios actuales del Centro de Estudios e Investigaciones Militares*, año 18, n.º 3, pp. 5-14.
- Makón, M. (2014). Algunas reflexiones sobre la gestión por resultados. En Máttar, J. y Perrotti, D. (eds.) *Planificación, prospectiva y gestión pública*. Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Pp. 113-136.
- Martirene, R. (2013). Modelo de integración del plan estratégico institucional a un presupuesto público orientado a resultados. *Revista ASAP* [en línea], n.º 52, pp. 39-87. Disponible en: <https://docs.asap.org.ar/public/doc/Revista%20Institucional%2052>
- Máttar, J. y Cuervo, M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Máttar, J. y Perrotti, D. (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos*. Santiago (Chile), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Defensa Nacional (Chile) (2017). *Libro de la defensa nacional de Chile 2017*. Santiago (Chile), Ministerio de Defensa Nacional.
- Ortega Expósito, I. (2012). La naturaleza comparativa de los estudios de caso: una revisión politológica sobre el estado de la cuestión. *Encrucijadas Revista Crítica de Ciencias Sociales*. N.º 4, pp. 81-94.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York, PNUD.
- Puig, M. (2015). Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación. *Cuadernos de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos (ANEPE)* [en línea], n.º 17/2015. Disponible en: <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/maqueta-cuaderno-N%C2%BA17.pdf>
- Rial, J. (2014). América Latina y sus problemas de seguridad y defensa: incertidumbre en tiempos de cambio constante. En Instituto Español de Estudios Estratégicos, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (eds.). *Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa (Cuadernos de Estrategia 171)*. Madrid, Español de Estudios Estratégicos e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Pp. 31-55.
- Sotelo Maciel, A. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. N.º 40, pp. 1-15.
- Sotelo Maciel, A. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)* [en línea]. N.º 80. Disponible en: <http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>
- Vega, J.M. (2019). Modelos de planeamiento de la seguridad en Iberoamérica. En González Piote, L. (ed.). *Escenarios emergentes: Asia-Pacífico y Sabel*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Pp. 319-346.
- Yin, R. (1998). Case Study Research: Design and Methods. *Applied Social Research Methods Series*. Newbury Park, Sage.

Artículo recibido: 18 de mayo de 2020.

Artículo aceptado: 1 de marzo de 2021.
