

EL DISEÑO DE HERRAMIENTAS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL*

Luis E. Suárez Errecaldi**

RESUMEN

Este artículo tiene por finalidad académica, informar a la comunidad científica sobre los resultados obtenidos en la tesis de maestría presentado en el año 2021. Se orienta sobre el análisis de conceptos teóricos que permitan desarrollar y fundamentar el diseño metodológico de una nueva herramienta de planificación estratégica que contenga ciertos elementos específicos. Es decir, delinear un proceso que permita situar a los analistas en la resolución de problemas, y que, además considere en su estructura a los factores del poder nacional. Este instrumento le permitirá al tomador estratégico elegir lineamientos con menor ocurrencia de riesgos. Los analistas requieren de métodos o procedimientos ordenados que permitan estructurar sus ideas, reduciendo a su mínima expresión los márgenes de error. El decisor en la toma de decisiones estratégicas debe reducir la probabilidad de asumir riesgos que podrían ser determinantes para cumplir con los objetivos estratégicos nacionales.

Palabras clave: planificación, solución, problema, decisión, poder nacional.

ABSTRACT

This article aims to inform the scientific community about the results obtained in the master's thesis presented in 2021. It is oriented around the analysis of theoretical concepts, which enable the development, and substantiation of the methodological design of a new strategic planning tool with certain specific elements. That is, the design of a structured methodological process guiding

* Este artículo está basado en la tesis de grado “Diseño de una herramienta analítica orientada a la toma de decisiones para los niveles de conducción estratégicos en el marco de la Seguridad y Defensa Nacional”, realizada en el año 2021 por el autor que suscribe el presente artículo.

** Oficial Superior del Ejército Nacional del Arma de Caballería. Diplomado en Estado Mayor, Licenciado en Ciencias Militares, Magíster en Dirección de Empresas de la Universidad Católica del Uruguay, Magíster en Estrategia Nacional. Se desempeña como Director del Programa de Maestrías en el Centro de Altos Estudios Nacionales. Email: dtor.prog.maestria@gmail.com

analysts towards problem-resolution, and additionally considering national power factors in its structure. This instrument will allow the strategic decision-maker to select guidelines with less occurrence of risks. Analysts require orderly methods or procedures for their ideas to be structured, decreasing the margins of error to a minimum. When making strategic decisions, the decision-maker should reduce the likelihood of taking risks that could become decisive in meeting national strategic objectives.

Keywords: planning, solution, problem, decision, national power.

Introducción

El tema de investigación arrojado en la tesis, surge de la pregunta inicial que se formuló en el problema de investigación, que es la siguiente:

¿Qué lineamientos metodológicos se podrían obtener en virtud del estudio de herramientas analíticas, complementarias y compatibles, que permitan diseñar un nuevo instrumento de análisis que comprenda a los factores del Poder Nacional en la toma de decisiones para los niveles de conducción estratégicos en el marco de la Seguridad y Defensa Nacional? (Suárez Errecaldi, 2021, p. 40)

A partir de la pregunta de investigación formulada, se estableció el objetivo general, el cual quedó redactado de la siguiente manera:

Determinar lineamientos que permitan diseñar una herramienta analítica con características específicas que comprenda en su estructura a los factores del Poder Nacional, orientando a la toma de decisiones en los niveles de conducción estratégicos en el marco de la Seguridad y Defensa Nacional. (Suárez Errecaldi, 2021, p. 41)

Una vez redactado dicho objetivo, de este surgieron los objetivos específicos que permitieron desarrollar el proceso metodológico de la investigación científica propuesta.

De acuerdo a lo expresado, se entiende que esta herramienta pretende entre otros aspectos, reducir los márgenes de error que puedan existir en las evaluaciones que se aprecien, en los diferentes escenarios estratégicos analizados. Se busca que permita solucionar los problemas encontrados o cumplir con aquellos objetivos que haya trazado el decisor estratégico en el marco de la Seguridad y Defensa Nacional. En este sentido, inicialmente se considera necesario realizar una comparación entre las etapas que involucran el proceso completo de la toma de decisiones, particularmente en aquellos

utilizados en los ámbitos civil y militar. Esto quiere decir, que se analizarán procesos utilizados en los ámbitos mencionados, previamente seleccionados, comparando los efectos que estos producen durante el análisis y posterior formulación de los resultados obtenidos. De esta forma, se concretará la construcción empírica de lineamientos específicos y ajustados, que permitan elaborar una metodología que responda a la resolución de problemas, o de conflictos, o de amenazas actuales, y que puedan obstaculizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos en el marco de la Seguridad y Defensa Nacional, procurando orientar al decisor estratégico en la toma de decisiones.

La propuesta señalada tiene por finalidad aportar un nuevo conocimiento, el que, mediante la aplicación de un proceso metodológico, permitirá responder a los cuestionamientos formulados por el investigador; y que, además, conducirá a la solución del problema en cuestión. Se ajustará al empleo de las herramientas metodológicas previamente seleccionadas en función de los objetivos de investigación propuestos, las que permitirán formular lineamientos específicos, precisos y ajustados que logren orientar la elaboración de un nuevo instrumento de análisis con su propia metodología.

En definitiva, el resultado de esta investigación propone la creación de una herramienta analítica con una metodología propia que adopte un proceso sistemático para la resolución de problemas o conflictos de cualquier orden estratégico, particularmente en el marco de la Seguridad y Defensa Nacional, permitiéndole a las autoridades o líderes responsables, cualquiera sea la organización considerada que tomen las decisiones acorde a los lineamientos o cursos de acción formulados por sus equipos de analistas.

El decisor estratégico en la toma de decisiones estratégicas

El marco teórico seleccionado y la calidad de los autores citados, le ha otorgado a este trabajo de investigación los conceptos teóricos fundamentales para comprender la necesidad de contar con ciertos “procesos sistemáticos” (Tregoe, 1979), que permitan orientar la investigación de los asesores o analistas en la “resolución de problemas” (Bados y García Grau, 2014; Martínez Guzman y París Albert, 2004; Spivack, Platt, y Shure, 1976); y por su efecto, la comprensión de los cursos de acción o lineamientos estratégicos formulados para que los líderes, cualquiera sea la organización a la que pertenezcan, tanto en el orden estatal como en el sector privado, tengan a su disposición las herramientas o instrumentos necesarios para simplificar la “toma de decisiones” (Robbins y Coulter, 2005; Robbins y Judge, 2009; Vitoriano, 2007) con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos.

El decisor estratégico, debe contar con aquellos lineamientos surgidos de un proceso metodológico que le brinde la certeza (Pérez Gorostegui, 2017), de elegir “entre alternativas disponibles” (Robbins y Coulter, 2005), aquella que le consienta la menor probabilidad de ocurrencia de “riesgos en la toma de decisiones” (Robbins y Judge, 2009). Para ello, los analistas deben considerar dos grandes elementos en el proceso de análisis. El primero, adoptar una herramienta que permita resolver problemas en función de las probables soluciones obtenidas (Chang y Kelly, 1996; Newell, Shaw, y Simon, 1958; Newell y Simon, 1972; Pozo Municio y Postigo Angón, 1994; Spivack, Platt, y Shure, 1976; UNESCO, 2000) y (D’Zurilla y Goldfried, 1971; D’Zurilla, 1993; Chang, D’Zurilla, y Sanna, 2004; D’Zurilla y Nezu, 2007) y que pueda acceder a cierta información que le consigne algunas características elementales, como, ser fiable, pertinente, fidedigna y fehaciente al momento de los resultados, pero que, además, se obtenga en tiempo y forma (Vitoriano, 2007). Una vez finalizado este proceso metodológico y obtenida la información requerida, el equipo de analistas podrá consignarla en un “proceso de toma de decisiones” (Robbins y Coulter, 2005; C.G.E., 2005; Robbins y Judge, 2009), cuyos resultados serán utilizados por el decisor estratégico al momento de la toma de decisiones.

La incertidumbre (Pérez Gorostegui, 2017; Valdés Sánchez y Pardo Llorente, 1987) resulta ser aquella falta de certezas con la que arremete un decisor en la toma de decisiones, sin tener la claridad suficiente o la seguridad de los resultados, incluyendo la ausencia de cálculos razonables de las probabilidades. Los decisores, en forma constante enfrentan situaciones de incertidumbre, en las que la ausencia de certezas, usualmente, limita la claridad en la toma de decisiones. En estas condiciones, la elección de una alternativa está influenciada por la falta de datos o información (Robbins y Coulter, Administración, 2005).

Se trata de un ordenamiento esquemático de ideas, siguiendo un método, patrón, modelo o estructura específica (Pozo Municio y Postigo Angón, 1994; Tregoe, 1972), aplicando una determinada línea de pensamiento del orden lógico y racional; diseñada de tal forma, que le permitirá al decisor estratégico, la toma de decisiones en función de los lineamientos estratégicos formulados por esta metodología, partiendo de las siguientes premisas: la máxima reducción en la apreciación del error y la adecuada racionalidad en la asignación de recursos en tiempo y forma.

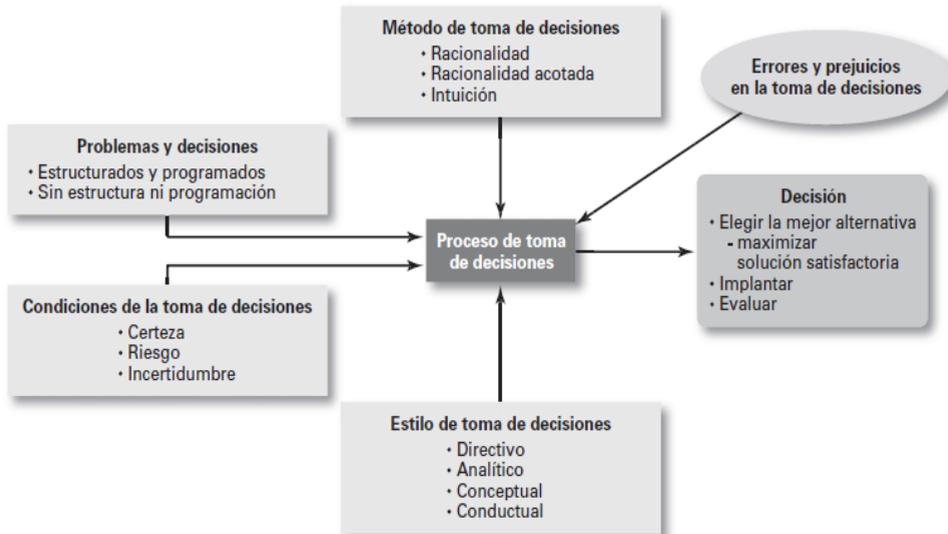


Figura 1: Procesos en la toma de decisiones.

Fuente: Robbins y Judge, Comportamiento Organizacional, 2009.

El diseño de una herramienta analítica específica y ajustada a los propios requerimientos de una determinada organización, en la que se considere la integración de los factores del poder nacional (C.G.E., 1981; CALEN, 2018) y a las integraciones del entorno general en la denominada herramienta de "Análisis del macro entorno estratégico externo" (Ayala Ruíz y Arias Amaya, 2015; Alvarado Cervantes, 2015; Chapman, 2004; Parada, 2017) como unidades de análisis; le otorgará al equipo de analistas/asesores la ventaja de determinar ciertas precisiones estratégicas que otras herramientas no permiten contemplar. Asimismo, los resultados obtenidos por los analistas, le brindarán al decisor estratégico aquellos lineamientos o cursos de acción que le permitan asumir las responsabilidades de su autoridad a través de un panorama transversal a las diferentes instituciones del Estado u otras organizaciones, minimizando las probabilidades de ocurrencia de riesgos (Gallagher y Watson, 1982; Robbins y Coulter, Administración, 2005; Uruguay, 2013; Uruguay, 2016; Uruguay, 2020).

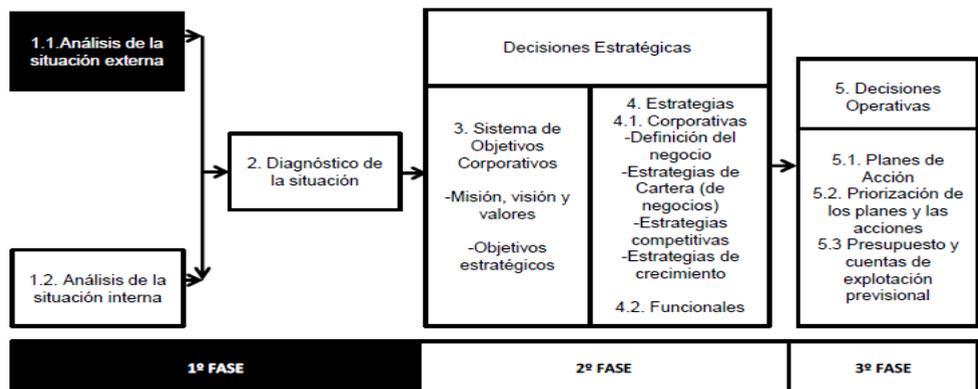


Figura 2: Herramientas de análisis de la situación externa.

Fuente: Alvarado Cervantes, 2015

El Sistema de Defensa Nacional, según la Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN), es el órgano responsable que regula la elaboración de la Política de Defensa Nacional, y del Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Es el “órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de Defensa Nacional” (Uruguay, 2010; Uruguay, 2020). A su vez, el CODENA cuenta con una “Secretaría Permanente” cuyo funcionamiento está reglamentado por el Decreto N° 147/013 (Uruguay, 2013).

Con respecto a los cometidos del CODENA (2010), en el artículo 12 literal A) se establece que este órgano debe “analizar las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar gravemente los intereses nacionales, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución” (Uruguay, 2010). Esto significa que, el CODENA tiene por cometidos analizar aquellas probables amenazas que afecten la soberanía e independencia del país, así como aquellas que también impiden gravemente el desarrollo estratégico de los intereses nacionales.

En lo que refiere al nivel de aplicabilidad, o sea, los tiempos estratégicos, se encuentran regulados por el artículo 25 (Uruguay, 2010), en el que se aprecian las situaciones de “grave amenaza o crisis”, para los cuales se establecen los criterios que respondan a la preparación y disponibilidad de los medios no militares necesarios que deben colaborar en la Defensa Nacional (Uruguay, 2013). Por lo tanto, el nivel de actuación que le compete a este consejo se encuadra en el nivel estratégico de la Defensa Nacional, el cual

orienta el planteamiento de los objetivos del tema de investigación propuesto en el trabajo de tesis al que se hace referencia en este artículo.

En el Decreto que se establece la *Aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA)* (Decreto 147/013, 2013), en su artículo 7º, crea y reglamenta las actividades de la Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN), teniendo por responsabilidad la planificación y coordinación de las actuaciones requeridas para el funcionamiento del CODENA; y que además, podrá ejecutar los acuerdos adoptados, solicitará informes de los planes de los distintos órganos de la administración pública que contribuyan a la Defensa Nacional y realizará las tareas encomendadas por el CODENA (Uruguay, 2013). Por lo tanto, este órgano interno tiene la responsabilidad de cursar las etapas de planificación y coordinación de aquellas actuaciones que sean necesarias para el funcionamiento con todos los elementos que se constituyan oportunamente para desarrollar las actividades que demande la Seguridad y Defensa Nacional.

El nivel político – estratégico, o sea, la conducción estratégica del país en los asuntos que involucran la Defensa Militar, se considera el nivel superior en el cual se toman las decisiones para ejercer la política en cumplimiento de los objetivos estratégicos que involucra la Defensa Nacional del Estado (Uruguay, 2010).

El Decreto N° 129/016 (2016) conceptualiza la definición del proceso de toma de decisiones. Este proceso le proporciona al poder político y a los diferentes niveles de comando, decidir el momento en que se deban emplear las Fuerzas Armadas ante potenciales contingencias o crisis imprevistas. Asimismo, establece que este proceso debe ser capaz de formular líneas estratégicas, que permitan el empleo de las capacidades militares para alcanzar los objetivos planteados por el poder político. A su vez, establece las competencias y responsabilidades de actuación del componente militar en su respectiva jurisdicción territorial, en la que debe proceder conforme a la normativa en vigencia. Por lo tanto, este Decreto otorga las garantías suficientes de actuación a los componentes de las Fuerzas Armadas en sus respectivas jurisdicciones, permitiéndoles, siempre y cuando se disponga previamente su acción por parte del mando superior, desplegar sus medios para repeler o eliminar la materialización de las diferentes hipótesis de conflicto que se hayan previsto. Las tareas que comprenden el establecimiento de lineamientos estratégicos, deben permitir el desarrollo de las funciones de “planificación, el comando y control, las operaciones, la inteligencia, la logística, el personal, la

organización y el entrenamiento, entre otros”, requeridos para alcanzar los objetivos estratégicos nacionales (Uruguay, 2016) establecidos por el decisor estratégico, en el nivel jerárquico superior de la estructura piramidal que se considere.

La Política Militar de Defensa (2016) responde a la Política de Defensa Nacional propuesta en el Decreto 105/014, la que determina lineamientos con la finalidad de proteger los intereses vitales y los objetivos nacionales del Estado. A su vez, decreta la prevención o mitigación de los riesgos y las amenazas que atenten contra la estabilidad del país en todas sus expresiones. Asimismo, establece lineamientos específicos que permiten determinar los medios de actuación disuasorios y preventivos que puedan emplearse de forma adecuada para disminuir o evitar dichos riesgos y/o amenazas por parte de las instituciones del Estado, teniendo como soporte fundamental el marco de actuación de los componentes militares (Uruguay, 2016). En este sentido, cabe señalar que estas potenciales nuevas amenazas, dada su versatilidad y mutabilidad pueden presentarse de diferentes formas; por lo tanto, suelen actuar en cualquier ámbito multidimensional. Para enfrentarlas, se establece un diseño de las Fuerzas Armadas que se ajuste a un marco de planificación por capacidades.

Asimismo, en esta Política Militar de Defensa (2016), se establecen aquellos lineamientos fundamentales requeridos para la conducción de las tareas y acciones en los diferentes niveles operativos, desarrollando el potencial de sus recursos en el marco de la Defensa Nacional; así como el empleo del comando y control de los medios militares actuando en forma conjunta en función de los objetivos estratégicos nacionales e intereses vitales del país (Uruguay, 2016). Es imperativo destacar, la necesidad de contar con las garantías suficientes, producto de este marco normativo, en aquellas disposiciones normativas que permiten avalar los procesos para la producción de conocimiento por medio de la investigación científica en las diferentes estructuras de la enseñanza militar.

El Decreto N° 371/020 (2020) sustituye al Decreto 105/014 y con respecto a las amenazas, menciona que “la consecución de los objetivos de la Defensa Nacional puede ser obstaculizada por acontecimientos que afecten la seguridad de las Personas, de la Sociedad y del Estado” (Uruguay, 2020). Sin embargo, dicho Decreto alude que, “en todos los casos, el sujeto o fenómeno provocador de ese riesgo, cualquiera sea su origen o condición, constituye una amenaza” (Uruguay, 2020). A su vez, conceptualiza la naturaleza de las actuales

amenazas y la incertidumbre que ellas generan en función de la rapidez con la que se producen en todas las dimensiones o ámbitos de jurisdicción (Uruguay, 2020). Por lo tanto, exige una capacidad de reacción mayor por parte de los diferentes sectores para atenderlos, así como la operabilidad coordinada entre los componentes. Asimismo, dispone la elaboración de la Política de Defensa Nacional, en que se establece que la Defensa Nacional debe ser “concebida, conducida y gestionada por el Poder Ejecutivo” a través del CODENA (Uruguay, 2014), y, por otro lado, “la participación del Poder Legislativo, asegurando así el equilibrio institucional” (Uruguay, 2014) del Estado. Esta Política tiene por finalidad incentivar la participación y concientización de los actores sociales en los asuntos que involucran directamente la Seguridad y Defensa Nacional. Además, dispone la contribución, participación e intervención con total involucramiento de la población, de la ciudadanía en general en el proceso en que se desarrollan los principios y fundamentos de la Defensa Nacional, potenciando las capacidades de sus recursos disponibles permitiendo incrementar el poder de disuasión, sobre todo, que sea creíble y sustentable.

El Decreto 371/020 analizado, establece aquellos lineamientos estratégicos, que permiten definir “los cursos de acción que políticamente deberán implementarse para una eficaz Política de Defensa Nacional, que proporcione seguridad en sus diferentes niveles: Individual, Social y Estatal” (Uruguay, 2020). Por lo tanto, son aquellas directrices que permiten conducir de forma efectiva, eficiente y eficaz las disposiciones establecidas por la Política de Defensa Nacional y asegurar la seguridad en sus niveles de actuación, en el cual se encuentra el individuo, la sociedad y el Estado. Estos niveles, “expresan la conducta activa de la Defensa como barrera preventiva y reactiva, ante la materialización probable o cierta de una o más amenazas. Su formulación está alineada con los Intereses Vitales, los Estratégicos y los Objetivos de la Defensa” (Uruguay, 2020).

La Política de Defensa clasifica a las amenazas, como:

la violación de nuestra soberanía terrestre, marítima, aeroespacial o del ciberespacio, el terrorismo, el crimen organizado, los Ciberataques, las inclemencias meteorológicas, siniestros y catástrofes, el deterioro del ambiente, las pandemias y epidemias, la inestabilidad democrática en la región y la aparición de conflictos regionales. (Uruguay, 2020).

Es decir que, ante el surgimiento de las amenazas y riesgos que el Estado deba enfrentar para alcanzar los objetivos, deberá reaccionar en función del

escenario estratégico considerado sin afectar el cumplimiento de su misión fundamental.

Con respecto al nivel de actuación, el político – estratégico que se ha mencionado, es el que orienta la propuesta de esta investigación, siendo este el nivel considerado para desarrollar el tema propuesto, en virtud de los factores del poder nacional como elementos esenciales en la fase de planificación. En consecuencia, surge de la normativa que el CODENA será el órgano competente que permite conducir la estrategia nacional del país (Uruguay, 2020).

De acuerdo a lo señalado, los lineamientos estratégicos establecidos en dicho Decreto, se asientan sobre dos pilares fundamentales, el primero trata de “preservar la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional, el estado de derecho y las instituciones republicanas democráticas, desarrollándose a partir del conocimiento y respeto de los Derechos Humanos como forma de convivencia pacífica y democrática” (Uruguay, 2020); mientras que el segundo, se orienta sobre:

un enfoque de la Defensa Nacional de carácter multidimensional, que considere como objetos referentes de la seguridad a las personas, a la sociedad y al Estado, reconociendo a este último como responsable por la seguridad y protección de los otros dos. (Uruguay, 2020).

En consecuencia, de este Decreto surgen las denominadas Directivas para la Política de Defensa Nacional 2020-2025, particularmente, aquella que refiere a la “participación en programas de investigación científica y tecnológica a nivel nacional, que beneficien las capacidades de Defensa” (Uruguay, 2020). Es decir que, toda investigación científica o tecnológica que se instrumente, será parte existencial de los diferentes programas y planes de estudio que se ejecutan en los diversos ámbitos académicos en el marco de la Defensa Nacional. En tal sentido, los programas de investigación que permitan producir conocimiento, en cualquiera de sus formas, serán el pilar fundamental en las etapas de profesionalización y potenciación de las capacidades en defensa en todo su contexto. Por lo tanto, la investigación a la que refiere este trabajo, se enmarca en los objetivos de investigación planteados.

En lo que refiere a la cultura de defensa, el Decreto 371/020 establece “fomentar una cultura de Defensa Nacional tendiendo a generar una masa crítica de especialistas, idóneos o interesados en los temas que hacen a la Defensa Nacional”, le dispone al CALEN que continúe ampliando “su oferta

educativa de investigación y extensión hacia la ciudadanía en general”, debiendo a su vez motivar “la integración y cooperación con Institutos y Universidades dentro y fuera del país” (Uruguay, 2020). En este sentido, también deberá incluir en “su oferta de cursos y especializaciones” aquellos programas de estudios y contenidos curriculares, que “contemplan la defensa de los tres objetos referentes de seguridad definidos en este documento: las personas, la sociedad y el Estado” (Uruguay, 2020). Por lo tanto, la propuesta de esta investigación se encuentra fundamentada por estas directrices, principalmente en las áreas que refieren a la investigación científica y a la producción de conocimiento.

De acuerdo a lo señalado, se procura establecer un método de resolución de problemas específico y ajustado a las estructuras organizacionales del Poder Nacional, en respuesta a la alta versatilidad y mutabilidad con la que se presentan los nuevos conflictos y amenazas (Uruguay, 2020). De esta manera, se cumpliría con los objetivos estratégicos establecidos por el mando superior de las Fuerzas Armadas en el marco de la Seguridad y Defensa Nacional.

En consecuencia, se pretende con este método reducir a su máxima expresión aquellos escenarios que pueden conducir a errores sistemáticos (Pérez Gorostegui, 2017; Vitoriano, 2007); y a su vez, asignar la menor disponibilidad de los recursos en la conducción de las acciones que faciliten el cumplimiento de las misiones u objetivos asignados por el decisor. De esta forma, se podrán alcanzar los objetivos estratégicos nacionales (Uruguay, 2020) establecidos en el nivel de conducción considerado con el menor desgaste de sus recursos. Para ello, se arribó a un diseño metodológico, que describe lineamientos estratégicos ajustados al marco de la Seguridad y Defensa Nacional; pero que, además, permita reducir al máximo los márgenes de error que se constatan con la menor disponibilidad o asignación de recursos para su concreción.

Limitaciones identificadas en la investigación

Las limitaciones identificadas se expresan por medio de la dificultad que presenta la razón lógica – deductiva de analizar y comparar las herramientas existentes, previamente seleccionadas, debiéndose determinar cierta analogía coexistente y grado de complementariedad entre sus partes estructurales, de manera tal que permita comprender, definir y formular los posibles lineamientos que puedan orientar el desarrollo de una nueva e innovadora herramienta analítica con características específicas y ajustadas, que entre

otras, permita integrar a los factores del poder nacional como una particularidad inexorable e indiscutible. Las delimitaciones se circunscribieron, esencialmente a la selección de las herramientas metodológicas que se entendieron en razón de que permitan cumplir con los objetivos planteados en la investigación.

Diseño de una herramienta de planificación estratégica

En la metodología de investigación arrojada, se plantea la necesidad de proponer una herramienta analítica que presente características específicas propias, precisas y ajustadas a los requerimientos exigidos para la conducción de tareas y acciones en los niveles estratégicos. Es decir, que permita orientar a la toma de decisiones en el nivel estratégico, que responda a la solución de los problemas o conflictos actuales, o atender aquellas nuevas amenazas que puedan surgir y afectar la Defensa Nacional en el marco de la seguridad y defensa de los objetivos estratégicos nacionales, los intereses nacionales vitales e intereses estratégicos vitales del país.

La metodología diseñada se formula a partir del análisis por el método comparativo (Nohlen, 2013) entre las herramientas anteriormente señaladas, las que se integran a procesos que permiten definir la resolución de problemas en la toma de decisiones estratégicas. Este proceso formulado mediante dicho análisis, procurará diseñar una herramienta analítica que permita encontrar soluciones a los problemas, o desarrollar aquellas “líneas de acción o decisiones estratégicas”, con las cuales los líderes o decisores podrán tomarlas con el menor riesgo posible en tiempo y forma. De esta manera, conducirá equipos multidisciplinarios para el nivel estratégico, conforme a una herramienta metodológica específica que atienda el problema, la amenaza emergente o las misiones dispuestas, todo ello ajustado a los intereses de la organización, institución o estructura considerada.

El investigador consideró oportuno, estudiar, analizar y comparar aquellas etapas o fases que presentan ciertas características específicas, precisas y ajustadas a los requerimientos metodológicos que permitan comprender, definir y formular aquellos lineamientos que, en definitiva, orienten la propuesta del diseño de una nueva e innovadora herramienta analítica que integre, entre otros elementos, a los factores del poder nacional.

Método Solución de Problemas (R.T. 29-2)	Método Solución de Problemas (Bados y García)	Método Solución de Problemas (Chang y Kelly)	Proceso Toma de Decisiones (R.C. 15-1.T.3)	Proceso Toma de Decisiones (Robbins y Coulter)	Metodología del Planeamiento Estratégico (RE-1)	Proceso Conjunto Toma de Decisiones (E.M.C)	Análisis del Marco Entorno Estratégico (PESTEL)
1. Reconocer el problema	1. Definición y formulación del Problema.	1. Identificar el problema.	1. Recepción de la Misión.	1. Identificar el problema.	1. Formulación de la Estrategia de la Defensa Nacional:	1. Análisis de Información, del ambiente operacional e intención del Comandante.	1. Análisis de la Situación General.
2. Reunión y evaluación de la información.		2. Explicar el problema.	2. Estudio de Misión.	2. Identificar los criterios de decisión.	a. Apreciación de Situación Estratégica. b. Determinación de Objetivos y Estrategias de Defensa Nacional. c. Determinación de las Áreas Estratégicas. d. Concepto Estratégico Nacional.	a. Apreciación de Situación.	a. Análisis de la Situación Externa. b. Análisis de la Situación Interna.
3. Lista de posibles soluciones.	2. Generación de soluciones alternativas.	3. Idear las estrategias alternativas.	3. Desarrollo de las Líneas de Acción.	3. Ponderación de los criterios.	2. Desdoblamiento de la estrategia de Defensa Nacional:	2. Establecimiento de Cursos de Acción:	2. Diagnóstico de la Situación.
4. Probar las posibles soluciones		4. Analizar las estrategias alternativas.	4. Análisis de las Líneas de Acción.	4. Desarrollo de las Alternativas.	a. Determinación de las Líneas de Planeamiento b. Directiva de Planeamiento	a. Análisis de los Cursos de Acción. b. Selección del Curso de Acción.	3. Sistemas de Objetivos Corporativos
5. Seleccionar una solución	3. Toma de decisión.	4. Decidir la estrategia.	5. Comparación de las Líneas de Acción.	5. Análisis de las alternativas.	3. Planes Estratégicos:	3. Decisión del Comandante:	4. Estrategias:
	4. Aplicación de la Solución y Comprobación de su utilidad.	5. Diseñar la intervención.	6. Decisión.	6. Selección de una alternativa.	a. Planes Estratégicos Básicos.	a. Desarrollo del Concepto de la Operación.	a. Misión, Visión y Valores. b. Objetivos Estratégicos
		6. Desarrollar la intervención.	7. Producción de Planes y órdenes	7. Implementación de una alternativa.		4. Aprobación Concepto de Operaciones:	b. Estrategias Funcionales.
		7. Evaluar los logros.		8. Evaluación de la eficacia de la decisión.		b. MDN aprueba el Plan. c. Ejecución del Plan.	5. Decisiones Operativas:
							a. Planes de Acción. b. Priorización de los Planes y las Acciones. c. Presupuestos y cuentas de explotación previsional.

Figura 3: Análisis comparado entre los diferentes métodos.

Fuente: Ayala Ruíz y Arias Amaya, 2015; Bados y García Grau, 2014; CALEN, 2018; C.G.E., 1980; C.G.E., 1981; C.G.E., 2005; Chang y Kelly, 1996; Robbins y Coulter, 2005).

Conclusiones

En la etapa de análisis de la información del marco teórico de este trabajo de tesis, y luego de estudiadas las herramientas metodológicas seleccionadas, se concluye que, de acuerdo a los resultados obtenidos aplicando la técnica de análisis comparado, y a las valoraciones efectuadas por medio de los criterios de evaluación de la adaptabilidad, factibilidad y aceptabilidad, se deduce que la propuesta planteada se fundamenta y construye sobre una rigurosa, pertinente y fehaciente bibliografía de referencia.

De acuerdo a los resultados obtenidos durante el desarrollo del mencionado análisis, en lo que respecta a los contenidos teóricos esgrimidos, cabe destacar que estos se ajustan a lo establecido en los objetivos de investigación planteados. Es decir que, la teoría escogida con el rigor académico requerido para este trabajo de investigación, se puede concluir que, reúne un significativo caudal de información, lo que permite orientar el proceso metodológico arrojado por medio de los contenidos seleccionados en el marco teórico de referencia. Por lo tanto, se asume que, conforme a los resultados obtenidos en dicho análisis, estos permiten determinar que la investigación es concluyente con la propuesta y que mantiene una relación directa con la pregunta y los objetivos de investigación planteados. En este sentido, cabe

señalar que, las recomendaciones formuladas se ajustan a los requerimientos metodológicos adoptados en la investigación, y que la propuesta como solución al problema, se encuentra fundamentada con el rigor académico requerido para los trabajos de nivel tesis de posgrado.

La descripción y formulación de lineamientos que permitan diseñar una herramienta con características específicas y ajustadas a las necesidades que requiere la toma de decisiones en el marco de la Seguridad y la Defensa Nacional, instrumentada como propuesta a la solución de la situación problema. Asimismo, cabe señalar que la implementación de una herramienta diseñada con ciertas características específicas y ajustadas a la toma de decisiones estratégicas, quiere decir, que se la ha incorporado en su propia estructura a los factores del poder nacional, lo que permitirá que, el decisor estratégico pueda definir el espacio temporal del escenario estratégico considerado, en el que se desarrollan actividades en los niveles de conducción estratégicos.

En consecuencia, la razón de contar con una herramienta que reúna las características específicas y ajustadas a los requerimientos de un determinado nivel de decisión, orientado a las especificidades elementales del entorno, o del macro escenario considerado, en este caso el nivel estratégico de la Defensa Nacional; le permitirá al decisor estratégico proyectar acciones con una mayor reducción en los márgenes de error, permitiéndole a su vez, contar con una mejor claridad del escenario en la toma de decisiones. De acuerdo a lo señalado, se puede inferir que el proceso que conlleva a la toma de decisiones estratégicas, generalmente se considera una elección entre diferentes alternativas. Por lo tanto, se entiende que la toma de decisiones es un proceso completo que emplea una determinada metodología, permitiéndole al equipo de analistas configurar diferentes opciones para que el decisor resuelva los requerimientos de la situación – problema a enfrentar. La herramienta analítica que se ha propuesto para solucionar el problema de investigación, logra satisfacer estos requerimientos metodológicos otorgándole al decisor las condiciones necesarias para que este adopte la toma de decisiones en el escenario estratégico considerado.

En definitiva, esta herramienta tiene por finalidad orientar al decisor estratégico en la toma de decisiones para desarrollar actividades de planificación y conducción de tareas, acciones u operaciones estratégicas en el marco de la Seguridad y la Defensa Nacional. El nivel político nacional, por medio del CODENA, será el órgano responsable que supervise la conducción de las operaciones o actividades dispuestas por la autoridad competente. Sin

embargo, se entiende que esta herramienta puede ser ampliamente adoptada por cualquier ámbito tomador de decisiones. Es decir que, toda estructura organizativa que se encuentre en los niveles de conducción estratégicos, puede incorporar el uso de esta herramienta, incluso en los ámbitos empresariales u otros, debiendo tener la suficiente claridad mental para prescindir de aquellos factores constitutivos que no les aportarían insumos significativos a los probables requerimientos de la institución considerada. Por consiguiente, es una herramienta que contiene un proceso metodológico fundamentado con un marco teórico riguroso, pertinente y fehaciente, el que permite que cualquier organización pueda adaptarlo a sus propios requerimientos.

El resultado de este trabajo de investigación de posgrado para la obtención del título de Magíster en Estrategia Nacional, se ha denominado “Método de análisis de los factores del escenario Político Estratégico”, a continuación, se presenta la estructura de la herramienta propuesta:

“Diseño de una herramienta analítica orientada a la toma de decisiones para los niveles de conducción estratégicos en el marco de la Seguridad y Defensa Nacional”

Anexo Nro. 2: “Estructura del Método de Análisis propuesto”

“Método de análisis de los Factores del Escenario Político Estratégico”

- I. **Situación Problema**
 - A. **Descripción del problema (Objetivo o Meta).**
 - B. **Situación General:**
 1. Escenario interno.
 2. Escenario Externo.
 - C. **Situación Particular:**
 1. Escenario interno.
 2. Escenario Externo.
- II. **Diagnóstico del Escenario Político Estratégico**
 - A. **Factor Político**
 1. Políticas Públicas
 - a. Marco normativo que afecta positivamente.
 - b. Marco normativo que afecta negativamente.
 - c. Recomendaciones.
 2. Probables afectaciones a la Ética legal.
 - B. **Factor Económico**
 1. Políticas Económicas
 - a. Marco normativo que afecta positivamente.
 - b. Marco normativo que afecta negativamente.
 - c. Recomendaciones.
 2. Disponibilidad de Recursos
 - a. Recursos económicos disponibles.
 - b. Recursos económicos requeridos.
 - d. Recomendaciones.
 - C. **Factor Sicosocial**
 1. Políticas Sociales
 - a. Marco normativo que afecta positivamente.

Cnel. (Mag.) Luis E. Suárez Página 207 de 209 CALEN (2021)

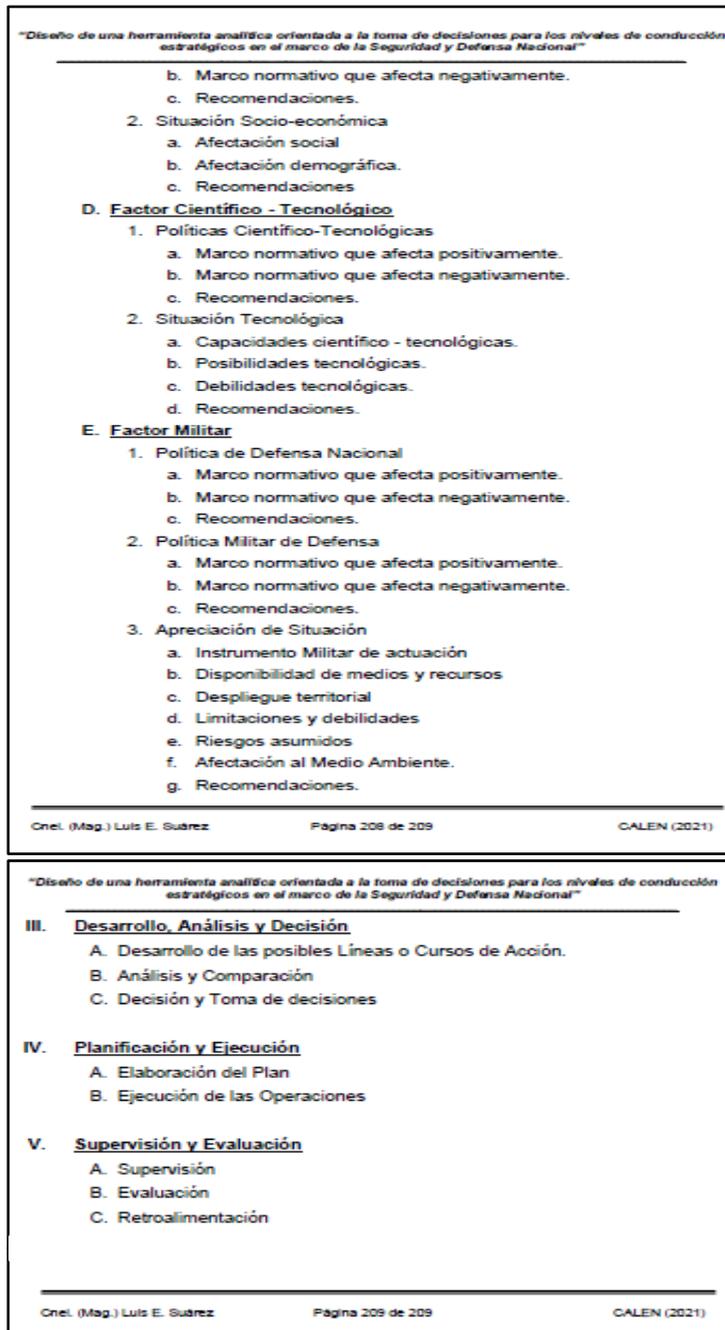


Figura 4: Método de Análisis de los Factores del Escenario Político Estratégico (Continuación).

Fuente: (Suárez Errecaldi, 2021, p. 207 – 209).

Referencias

- Alvarado Cervantes, O. (Compilador). (2015). *Administración estratégica. Análisis P.E.S.T.* (Primer Avance del Trabajo Final, Universidad Autónoma de Nicaragua, Managua). Recuperado de: <https://articulateusercontent.com/rise/courses/V7SMhP4TwoZ4eYrnn01rrgF2aklylKAi/PvwDvDPW2sopgW2t-administraci-c-3-b-3-n-20-estrat-c-3-a-9-gica.pdf>
- Ayala Ruíz, L. E., y Arias Amaya, R. (2021). El Análisis PEST [Sitio Web]. Recuperado de <http://3w3search.com/Edu/Merc/Es/GMerc098.htm>
- Bados, A., y García Grau, E. (2014). *Resolución de problemas*. Barcelona, España: Universitat de Barcelona. Recuperado de <http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/54764/1/Resoluci%C3%B3n%20problemas.pdf>
- Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN). (2018). *Manual de Estrategia (Método de planeamiento estratégico)*. Montevideo, Uruguay: CALEN.
- Chang, E. C., D'Zurilla, T. J., y Sanna, L. J. (2004). *Social Problem Solving. Theory, Research and Training*. Washington D.C., U.S.A.: American Psychological Association. Recuperado de <https://psycnet.apa.org/PsycBOOKS/toc/10805>
- Chang, R., y Kelly, K. (1996). *Resolución de problemas: Guía práctica para resolver los problemas paso a paso*. Barcelona, España: Ediciones Granica S.A. Recuperado de <https://docplayer.es/98245799-Resolucion-de-problemas-guia-practica-para-resolver-problemas-paso-a-paso-mejora-de-la-calidad-spanish-edition-by-richard-y-chang-p.html>
- Chapman, A. (22 de Agosto de 2004). Análisis DOFA y análisis PEST [Artículo en página Web]. Recuperado de https://degerencia.com/articulo/analisis_dofa_y_analisis_pest/
- Comando General del Ejército (C.G.E.). (1980). *Métodos de Resolución de Problemas (R.T. 29-2)* (Única ed.). Montevideo, Uruguay: Imprenta del Ejército.
- Comando General del Ejército (C.G.E.). (1981). *Metodología de Planeamiento Estratégico* (1ra. ed.). Montevideo, Uruguay: Imprenta del Ejército.

- Comando General del Ejército (C.G.E.). (2005). *Manual del Oficial de Estado Mayor (RC 15-1/T.III)* (Vol. 3). Montevideo, Uruguay: Departamento de Publicaciones del Estado Mayor del Ejército.
- D`Zurilla, T. J., Nezu, A. M., y Maydeu-Olivares, A. (2002). *Social problem-solving inventory- Revised (SPSI-R)* (2nd. ed.). North Tonawanda, New York, U.S.A.: Multi-Health Systems. Recuperado de <https://doi.org/10.1037/10805-001>
- D`Zurilla, T. J. (1993). *Terapia de resolución de conflictos*. Bilbao, España: Desclée de Brouwer. Recuperado de
- D`Zurilla, T. J., y Nezu, A. M. (2007). *Problem-solving therapy: A positive approach to clinical intervention* (3era. ed.). New York, New York, Estados Unidos: Springer Publishing Company LLC. Recuperado de https://pdfgoes.com/downloads/problem_solving_therapy_a_positive_approach_to_clinical_intervention_third_edition_springer_series_on_behavior_therapy_and_behavioral_medicine
- D'Zurilla, T. J., y Goldfried, M. R. (1971). Problem solving and behavior modification. *Journal of Abnormal Psychology*, 78(1), 107–126. Recuperado de <https://doi.org/10.1037/h0031360>
- Estado Mayor de la Defensa (ESMADE). (2018). *Manual provisorio de Estado Mayor Conjunto* (Provisoria ed.). Montevideo, Uruguay: ES.MA.DE.
- Gallagher, C. A., y Watson, H. J. (1982). *Métodos cuantitativos para la toma de decisiones en Administración*. Naucalpan de Juárez, México: Libros McGrall Hill de México, S. A. de C. V.. Recuperado de https://www.academia.edu/15088205/M%C3%A9todos_cuantitativos_para_la_toma_de_decisiones_en_administraci%C3%B3n
- Martínez Guzman, V., y París Albert, S. (2004). Hacer las paces. transformar los conflictos. En Reverter Bañón, S. (Ed.), *Valores básicos de la identidad europea* (pp. 153 - 170). Castellón de la Plana, España: Universitat Jaume I.
- Newell, A., Shaw, J. C., y Simon, H. A. (1958). Elements of a theory of human problem solving. *Psychological Review*, 65(3), pp. 151 - 166. Recuperado de http://iiif.library.cmu.edu/file/Simon_box00064_fld04878_bdl0001_doc0001/Simon_box00064_fld04878_bdl0001_doc0001.pdf

- Newell, A., y Simon, H. A. (1972). *Human solving problem*. Englewood Cliffs. N. J., Estados Unidos de América: Prentice - Hall, Inc. Recuperado de https://learnlab.org/wiki/images/1/1d/Human_Problem_Solving.pdf
- Nohlen, D. (2013). *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*. Campus Universitario de Cartuja, Granada, España: Editorial Universidad de Granada. Recuperado de <https://editorial.ugr.es/media/ugr/files/sample-138136.pdf>
- Parada, P. (2017). *Análisis PESTEL*. Madrid, España: Pascual Parada Torralba. Recuperado de <https://books.google.com.uy/books?id=5YduswEACAAJ>
- Pérez Gorostegui, E. (2017). *Curso de Economía de la Empresa. Introducción*. Madrid, España: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A. Recuperado de https://books.google.com.uy/books?id=smI3DwAAQBAJ&printsec=copright&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Pozner, P. (Coord. y Red.) (2000). Resolución de problemas. En IIFE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires - Argentina (Ed.), *Competencias para la profesionalización de la gestión educativa. Diez módulos destinados a los responsables de los procesos de transformación educativa* (pp. 1-36). Buenos Aires, Argentina: Recuperado de <http://pilarpozner.com/producciones-realizadas.html>
- Pozo Muncio, J. I. (Coord.), Puy Pérez Echeverría, M., Domínguez Castillo, J., Gómez Crespo M. A. y Postigo Angón, Y. (1994). *La Solución de Problemas*. Madrid, España: Ediciones Santillana, S. A. Recuperado de http://www.terras.edu.ar/biblioteca/3/EEDU_Pozo-Postigo_Unidad_1.pdf
- Robbins, S. P., y Coulter, M. (2005). *Administración* (8va. ed.). Naucalpan de Juárez, México: Pearson Education de México, S.A. de C.V.. Recuperado de: <https://www.auditorlider.com/wp-content/uploads/2019/06/Administracion-8ed-Stephen-P.-Robbins-y-Mary-Coulter-1.pdf>
- Robbins, S. P., y Judge, T. A. (2009). *Comportamiento Organizacional* (13ra. ed.). Naucalpan de Juárez, México: Pearson Education de México, S.A. de C.V.. Recuperado de

- https://frrq.cvg.utn.edu.ar/pluginfile.php/15550/mod_resource/content/0/ROBBINS%20comportamiento-organizacional-13a-ed-_nodrm.pdf
- Spivack, G., Platt, J. J., y Shure, M. B. (1976). *The problem-solving approach to adjustment* (1st. ed.). San Francisco, U.S.A: Jossey-Bass Publishers. Es prestado de una biblioteca UCUDAL
- Suárez Errecaldi, L. E. (13 de mayo de 2021). Diseño de una herramineta analítica orientada a la toma de deciones estratégicas para los niveles de conducción estratégicos en el marco de la Seguridad y Defensa Nacional. Tesis de Magíster. Montevideo, Uruguay: CALEN.
- Tregoe, K. (1979). *Problem Analysis and Decision Making* (3rd. ed.). Harrisburg, Pennsylvania, U.S.A.: Kepner - Tregoe Inc. Universidad Estatal de Pennsylvania.
- Uruguay. (2010, febrero 19). Ley n° 18.650. Ley Marco de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18650-2010#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20militar%20de%20defensa,y%20a%C3%A9reo%20del%20Estado%20Uruguayo>.
- Uruguay. (2010, marzo 08). Ley Marco de Defensa Nacional n° 18.650. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18650-2010#:~:text=La%20pol%C3%ADtica%20militar%20de%20defensa,y%20a%C3%A9reo%20del%20Estado%20Uruguayo>
- Uruguay. (2013, mayo 20). Decreto n° 147/013: Aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/147-2013>
- Uruguay. (2014, mayo 08). Decreto n° 105/014. Política de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/105-2014>
- Uruguay. (2016, mayo 13). Decreto n° 129/016. Aprobación de la Propuesta en Materia de Política Militar de Defensa, Formulada por el Consejo de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/129-2016>
- Uruguay. (2020, enero 7). Decreto n° 371/020. Aprobación de la Propuesta de Política de Defensa Nacional Formulada por El Consejo De Defensa

- Nacional (CODENA). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/371-2020>
- Uruguay. (2020, julio 14). Ley n° 19.889. Aprobación de la Ley de Urgente Consideración. LUC. Ley de Urgencia. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020/124>
- Valdés Sánchez, T., y Pardo Llorente, L. (1987). *Decisiones Estratégicas*. Madrid, España: Ediciones Díaz de Santos S. A. Recuperado de <https://books.google.hn/books?id=Dmp4y3av4f0C&printsec=copyright#v=onepage&q&f=false>
- Vitoriano, B. (2007). *Teoría de la decisión. Decisión con incertidumbre, decisión multicriterio y teoría de juegos*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de https://www.mat.ucm.es/~bvitoria/Archivos/a_dt_UCM.pdf

