



71
ANIVERSARIO
 **CAEN** Centro de Alto
Estudios Nacionales
POLÍTICA Y ECONOMÍA

Revista CUADERNOS DE TRABAJO - Número 14

“INFORMALIDAD: EFECTOS EN EL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD NACIONAL”



PERÚ

Ministerio de Defensa



**BICENTENARIO
PERÚ 2021**

Créditos

Centro de Altos Estudios Nacionales
Escuela de Posgrado
CAEN-EPG
Revista CUADERNOS DE TRABAJO
N°14

CLAÚSULA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas contenidas en los artículos de la presente revista virtual son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de esta casa superior de estudios.

Director General CAEN-EPG
Gral Div y Dr. Walter Astudillo Chávez

Director de Investigación CAEN-EPG
Dr. Carlos Castilla Bendayán

Director Revista Académica
Cuadernos de Trabajo
Dr. Carlos Castilla Bendayán

Editor
Mg. Fernando Elías Zegarra López

Diagramador
Bach. Luis David Ochoa Modesto



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO



ÍNDICE DE CONTENIDO

1

Presentación

Mg. FERNANDO ELÍAS ZEGARRA LÓPEZ

2

Un nuevo enfoque en la estrategia de formalización de la micro y pequeña empresa en el Perú.

ANA MARÍA CHOQUEHUANCA

3

La Informalidad en el Perú y la SUNAFIL.

Mg. JUAN CARLOS REQUEJO ALEMÁN

4

Efectos de la informalidad en el Desarrollo y la Seguridad Nacional.

Dr. MÁXIMO RAMÍREZ JULCA

Dr. NINO DELGADO VIERA

5

Estrategia de Seguridad Nacional y Estrategia de Desarrollo Nacional, una necesaria integración simbiótica para alcanzar el futuro deseado.

Mg. LUIS ADAWI CÁCERES

Presentación

Nuestra realidad nacional contiene una serie de elementos que se conectan e influyen entre sí, por tal razón cuando uno de ellos no se encuentra en buenas condiciones o no funciona adecuadamente, el resto y todo el conjunto, léase la sociedad y el Estado, se afectan incluyendo –obviamente– a la propia seguridad de la Nación.

¿Qué tanto afectará la informalidad a nuestra vida diaria? y ¿a la Seguridad Nacional? Para explicarlo será necesario, en primera instancia, analizar la manera en que hemos atenuado el nivel de aquello que significa informalidad, y por tal motivo recurrimos al diccionario de la Real Academia Española (RAE), que señala que el término informalidad es la cualidad de informal, y que –a su vez– tiene como primer significado: “que no guarda las formas y reglas prevenidas”. Entonces, podemos aseverar que una persona que no observa o cumple “aquello a lo que se está obligado”, una ley, por ejemplo, es informal, y a la vez actúa en contra de la ley.

Pero, ¿qué sucede si modificamos la ley para que lo que es informal, se diferencie de lo legal? Simplemente alteramos, el significado real del lenguaje, y también nuestra escala de valores. Así, el Decreto Legislativo N° 1105, establece una diferencia entre la minería legal de la informal, y con ello la informalidad tiene un grado de formalidad, pues incluye en esa taxonomía a la “persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad que hayan iniciado un proceso de formalización”. Entonces, no debemos confundirnos con falacias pues actuar de manera informal, en cualquier ámbito del quehacer nacional tiene una connotación de ilegalidad.

Comúnmente, identificamos a la informalidad con la actividad económica, tanto así que la propia RAE también ha otorgado –al vocablo informal, por su uso en el Perú– el significado de vendedor ambulante. La informalidad en la economía permite que muchas empresas no cumplan con las regulaciones que establece la ley, y por tanto actúan al margen de ella, pudiendo afectar la calidad de los productos, dejando sin ingresos al fisco, e igualmente creando incertidumbre en el mercado y desconfianza en los usuarios.

Los datos estadísticos indican que la informalidad económica en nuestro país se encuentra en el 75%, lo que refleja que tanto la sociedad como el Estado, expresado por la actuación de diversos gobiernos, han permitido que esta situación se incremente redundando en la economía nacional, dejando de percibirse ingresos que podrían ser empleados en la eliminación o mitigación de actividades consideradas como amenazas a la Seguridad Nacional, y generando condiciones de incertidumbre que desmoralizan a quienes sí cumplen con las formalidades legales, pero también depreciando a la imagen internacional de nuestro país, lo que hace alejar a la inversión privada –nacional o extranjera– pues nadie invierte en un lugar de poca certidumbre.

Otro aspecto grave de la informalidad en nuestra realidad nacional, es la que deviene del plano político y que se manifiesta con hechos que evidencian que la ley pasa a segundo plano, creando –asimismo– desconfianza e incertidumbre, peor cuando estas acciones son realizadas por expresiones o actuaciones de autoridades, o por la aprobación de documentos normativos o legales mal formulados soslayando la Constitución y las leyes, porque luego generan “costumbre” y, con la ayuda de nuestra indolencia, fácilmente llegan a ser aceptados como “normales” y así, se deja por los suelos al objeto de la Seguridad Nacional denominado “Estado constitucional democrático de derecho”, en otras palabras afectando negativamente a la institucionalidad y al imperio de la ley.

Muestras, abundan y –como se dijo– modifican los valores creando una “normalidad” lesiva al Perú: El llamado Consejo de Estado, los GORE-Ejecutivo, las resoluciones y decretos sin fundamento o mal fundamentadas, salvar procedimientos para realizar acciones “legales”, la falta de transparencia en las acciones de autoridades que por ley exigen un curso específico, el discurso engañoso, la incoherencia entre la palabra de la autoridad con la vía de los hechos, son realidades que no se debe aceptar, pues finalmente incrementan la incertidumbre y desconfianza, menguando al Desarrollo y la Seguridad Nacional.

Por eso, empezamos nuestra última edición de CUADERNOS DE TRABAJO, correspondiente al año 2021, con el aporte de Ana María Choquehuanca, Presidenta de la Asociación Pyme Perú, quien resalta que la gran tarea pendiente del Estado peruano, en torno a la formalización empresarial, requiere de un nuevo enfoque en la estrategia de formalización de la micro y pequeña empresa en el Perú, más aún teniendo en cuenta que los efectos del COVID-19 han incrementado la magnitud del problema.

Por su lado, Juan Carlos Requejo Alemán, Superintendente Nacional de Formalización Laboral (SUNAFIL), nos explica que el empleo informal es un problema nacional que requiere ser abordado de manera integral, con enfoque multidimensional y multisectorial; también destacando la necesidad del fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo como una de las principales acciones desarrolladas en favor de la formalización laboral, donde la implementación de nuevas herramientas tecnológicas y la participación ciudadana cobran relevancia.

Máximo Ramírez y Nino Delgado, nos recuerdan que la Seguridad Nacional, es tarea de todos, porque tiene como principal objetivo la protección y bienestar de la sociedad, sus leyes y sus normas, sus principios y sus valores, sus instituciones para el ejercicio pleno de los derechos, sus libertades para preservar la paz y para hacer frente a las agresiones de los enemigos internos y externos, y nos precisan que la informalidad influye en el Desarrollo y la Seguridad Nacional, debido a que constituye una variable que afecta la calidad productiva de las empresas, la institucionalidad y la economía nacional.

Todos estos análisis, nos llevan a prevalecer la necesidad de disponer de estrategias nacionales tanto para el Desarrollo como para la Seguridad Nacional, por lo que Luis Adawi pone en relieve, como requisito para el éxito de las intervenciones públicas, que éstas se implementen a través de la integración sistémica y sinérgica entre la estrategia de Desarrollo Nacional con la de Seguridad Nacional.



Al reflexionar sobre este problema nacional, observamos la importancia que tiene que las autoridades nacionales, regionales y locales brinden prioridad a una política nacional soslayada en el tiempo, aquella relacionada con el Sistema de Defensa Nacional y que es de responsabilidad –según lo exige nuestra Constitución Política– nada menos que del Presidente de la República, para lo cual dispone de todos los ministerios, gobiernos regionales y locales, entre otros componentes de dicho sistema funcional.

Por lo tanto, la conducta ética correcta, el discurso coherente, el respeto a la Constitución y la Ley, la generación de confianza y certidumbre jurídica, la evidencia de voluntad para resolver la informalidad, como problema que afecta la economía y al Estado constitucional democrático de derecho, constituyen urgentes y principales acciones por implementar para beneficio del pueblo del Perú. ¡Qué así sea!



UN NUEVO ENFOQUE EN LA ESTRATEGIA DE FORMALIZACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN EL PERÚ

Ana María Choquehuanca
anamaria.aqp@gmail.com

Empresaria con más de 20 años de experiencia en el sector privado y público. Bachiller en economía por la Universidad Católica Santa María y Post Grado en Igualdad de Oportunidades para la Mujer por la Universidad Zaragoza de España. Actualmente preside el Consejo Directivo de la Asociación Nacional de Gremios de Pequeña Empresa – Asociación PYME Perú. Es Vicepresidenta de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas del Perú – CONFIEP. Ha sido Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 2017 al 2018 y Congresista de la República 2016-2019. Entre otros cargos, ha sido Presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, Vicepresidenta para Sudamérica de la Red Parlamentaria de Cambio Climático de ParLAméricas y también de la Federación Iberoamericana de Mujeres de Empresa FIDEM con sede en España. Anteriormente fue Presidenta de la Sociedad Nacional de Industrias SNI Arequipa, de la Cámara PYME, de la Asociación de Mujeres Industriales MISUR PERÚ y vocera en el Foro Mipyme Andino en el TLC con EE.UU; y representante por el Perú en el Foro Mujeres y Economía del APEC. Actualmente es la Presidenta de la Asociación Pyme Perú.

Resumen

La estrategia de formalización de las empresas en el Perú ha fracasado estrepitosamente. Al 2019, cerca del 73% de unidades productivas era informal. Debido a los efectos producidos por la pandemia de la COVID 19 varias empresas formales quebraron o transitaron hacia la informalidad, aumentando así los porcentajes del sector informal en el país. Sin embargo, esta realidad también constituye una gran oportunidad para evaluar la estrategia nacional y replantearla. Esta vez, bajo un enfoque diferenciado, que atienda a las particularidades de la micro y pequeña empresa peruana. En tal sentido, los hacedores de política deberán hacer el esfuerzo para partir de una línea de base que permita establecer con claridad cuántas empresas Mypes se encuentran en situación de informalidad, los sectores en que se desempeñan, sus ubicaciones, y determinar los factores que evitan su formalización.

Palabras clave: informalidad, nuevo enfoque, factores, micro y pequeña empresa.

Abstract

The strategy of formalizing companies in Peru has failed miserably. As of 2019, about 73% of productive units were informal. Due to the effects produced by the COVID 19 pandemic, several formal companies went bankrupt or transitioned to informality, thus increasing the percentages of the informal sector in the country. However, this reality also constitutes a great opportunity to evaluate the national strategy and rethink it. This time, under a differentiated approach, which attends to the particularities of the Peruvian micro and small business. In this sense, policy makers should make an effort to start from a baseline that allows to clearly establish how many Mypes are in a situation of informality, the sectors in which they work, their locations, and determine the factors that prevent its formalization.

Keywords: informality, new approach, factors, micro and small business.

Introducción

La pandemia originada por el COVID- 19 modificó las formas en la que nos relacionamos, nos forzó a dejar atrás la vida tal cual la conocíamos y a adoptar medidas para prevenir el contagio en cada una de nuestras actividades. El éxito en la lucha por detener el avance del virus dependerá de qué tan capaces somos para adecuarnos a protocolos a los que no estábamos acostumbrados hasta antes de la pandemia y a nuevas formas de convivencia social.

Así como no podemos enfrentar a una enfermedad nueva y masiva con procedimientos aplicables a dolencias sanitariamente focalizadas, tampoco es posible aplicar políticas públicas ya conocidas por su ineficacia a un proceso tan complejo y agravado por la pandemia como la informalidad en el Perú.

Desde hace larga data conocemos que el Perú es un país con altos índices de informalidad. Hasta antes de la pandemia, se calculaba que casi el 73% de actividades económicas era informal en el Perú (OIT,2020). Dada la proximidad del fenómeno, se estima que el resultado final del golpe dado por la pandemia a los negocios, principalmente a las micro y pequeñas empresas, que son las más vulnerables a cambios drásticos como éste, sobrepasa el 80% de informalidad, lo que significa la pérdida de cientos de miles de empleos formales.

Al igual que gran parte de la población mundial, las empresas también van a atravesar por procesos de recuperación, para muchas seguramente difícil. Ayudar a su real recuperación exigirá adoptar medidas diferenciadas, que realmente atiendan a la situación complicada por la que continúan atravesando. Sobre todo, cuando ya desde 2015 se iba notando un contexto de desaceleración de la economía mundial. Tanto es así que, como producto de la pandemia, el Fondo Monetario Internacional proyectó que el crecimiento mundial sería de -4.4% en 2020 (FMI, 2020).

En ese sentido, no podrán disponerse medidas e incentivos para la formalización, sin prestar atención al tamaño de las empresas, el nivel de pérdidas que han tenido y a la posibilidad que tienen de recuperarse. En las siguientes líneas se abordarán aspectos que deben ser tomados en cuenta en la implementación de incentivos para la formalización, considerando que el Perú es un país de micro y pequeñas empresas.

Las particularidades de las micro y pequeñas empresas en el Perú

En el Perú las micro, pequeñas y medianas empresas constituyen el 99.6% de las unidades productivas en el país. Eso quiere decir, que únicamente el 0.4% está compuesto por la gran empresa. Se calcula que tienen la capacidad de generar el 59% del empleo. Todo ello considerando únicamente a las empresas formales: es decir, las que mantienen un RUC vigente y perciben rentas de tercera categoría (PRODUCE, 2020). Quedan fuera de este cálculo la inmensa mayoría de unidades productivas que se mantienen en la informalidad y continúan generando empleo de auto subsistencia familiar, caracterizado por sus bajos ingresos.

Hasta antes de la pandemia, el ritmo de crecimiento de este tipo de empresas en el Perú fue bastante acelerado. Los reportes dan cuenta que crecieron 8.3% en promedio desde 2015 a 2019. Solo en cuatro años pasaron de 1' 682,681 a 2' 377,244.

La pandemia, sin embargo, produjo que varias de las formales prefieran cerrar o pasar a la informalidad. A esto debe sumarse el hecho de que varias de las personas que quedaron desempleadas han optado por emprender un negocio propio. Con escasos recursos económicos, lo más probable es que hayan destinado sus inversiones a cubrir gastos directamente vinculados a la producción - comercialización y postergar los costos de la formalización.

Es por ello imprescindible que desde el Ejecutivo se realice un diagnóstico claro sobre cuántas micros, pequeñas y medianas empresas están operando realmente en el Perú. La pandemia ha cambiado radicalmente la presencia de estas empresas en el mercado. Las estrategias de formalización tienen que partir de este nuevo escenario.

También debería tomarse en cuenta que la mayor cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas se concentran en sectores como comercio y servicios (86.8%), ya que casi no existen barreras que impidan su ingreso al mercado. Esta constatación hace prever que las dificultades económicas se han profundizado en este sector, debido a las restricciones propias de la pandemia. Varios negocios se vieron forzados a cerrar, otros a atender con aforos reducidos y muchos servicios no se prestaron, con el objetivo de mantener el distanciamiento social y evitar aglomeraciones.

Este otro indicador tendría que orientar los esfuerzos de la formalización del Estado y, en la medida de lo posible, no esperar que el empresario acuda a iniciar su proceso de formalización. Si se conoce que la mayoría de micro, pequeñas y medianas unidades productivas informales se encuentran en el sector comercio y servicios, tal vez los objetivos de formalización podrían ser enfocados territorialmente, empezando por los grandes emporios comerciales, distribuidos en todos los distritos de las ciudades del país, conocidos por sus altos niveles de informalidad.

Otro de los aspectos que merece la pena observar es el referido a la ubicación de las micro, pequeñas y medianas empresas. Según el Ministerio de la Producción, la mayor cantidad de unidades productivas formales se concentró en Lima (45.5%), Arequipa (5.6%), La Libertad (5.3%), Piura (4.3%) y Cusco (4%) (PRODUCE 2020). Estas regiones también fueron las que más aportaron al PBI nacional, por lo que las iniciativas que propicien la formalización en el país tendrían que tener un enfoque regional y ser capaces de convocar a gremios empresariales y asociaciones gremiales locales, así como a autoridades de los gobiernos regionales y locales.

Vistas las consideraciones antes presentadas, es posible concluir que no es aceptable que la estrategia del Estado peruano para impulsar la formalización de las micro, pequeñas y medianas empresas no tenga en cuenta las variables del sector, la cantidad, el espacio en el que se desenvuelven estas unidades productivas y sobre todo el rol que corresponde a los actores organizaciones en gremios y asociaciones.

Un nuevo enfoque favorecerá a que sea el Estado el que se acerque y se establezca en las zonas identificadas como posibles nichos de informalidad y que despliegue medidas eficaces que logren convencer a los empresarios para dar el paso a la formalidad. Un nuevo enfoque también permitirá que la política de formalización parta de una línea de base clara sobre el número de empresas que han transitado hacia la informalidad o las que han nacido recientemente, empujadas por las necesidades ocasionadas por la pandemia del COVID-19.

Una verdadera inclusión financiera como incentivo para la formalización

El acceso al financiamiento es uno de los principales factores para el nacimiento en formalidad, supervivencia y crecimiento de las micro y pequeñas empresas. Así, el acceso al financiamiento permite la decisión de invertir en tecnología y en insumos para el crecimiento (Erdogan, 2018), por lo que es igual de necesario para invertir en procedimientos de formalización y soportar la carga tributaria y laboral que ello implica.

Cuando hablamos de inclusión financiera puede ser de utilidad la definición planteada por la SBS, al reconocerla como “el acceso y uso de los servicios financieros de calidad por parte de todos los segmentos de la población” (SBS, 2020).

Este acceso y uso de los servicios financieros ya ha presentado dificultades en el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Perú. Al analizar su evolución, entre los años 2014 y 2019, se evidenció una disminución sostenida. En 2014 el indicador de inclusión financiera para estas empresas fue de 7,8%; mientras que en 2019 fue de 5,5%. Cabe indicar que este cálculo fue realizado en base a las empresas formales (PRODUCE, 2020).

Según lo reportado por el Ministerio de la Producción, a finales de 2019, poco más de 131 mil micro, pequeñas y medianas empresas realizaron alguna forma de operación crediticia en el sistema financiero. Asimismo, se pudo verificar que existe una “relación inversa” del ratio de inclusión financiera y el tamaño de empresa. Así, mientras sólo el 4,2% de microempresas cuentan con alguna operación crediticia, la pequeña, mediana y gran empresa muestran una ratio de inclusión financiera de 44,5%, 62,1% y 72,0%, respectivamente” (PRODUCE, 2020).

En base a los datos oficiales presentados, es posible concluir que para las empresas materia de análisis es particularmente difícil acceder al crédito, aun cuando estén formalizadas. La inclusión financiera es imposible desde la informalidad, dadas las condiciones y requisitos exigidos por el sistema financiero.

En efecto, hasta antes de la pandemia, un gran número de micro y pequeños empresarios ya se mantenía en la informalidad. Estaba lejos del sistema financiero y, en consecuencia, el acceso al crédito estaba bastante limitado.

Llegada la pandemia, los programas de financiamiento para la reactivación impulsados por el Estado se han dirigido únicamente a las empresas formales con buen historial crediticio. Se perdió una excelente oportunidad para impulsar la formalidad de estas unidades de producción. El financiamiento no debería ser entendido exclusivamente como un premio a la formalidad, sino también como un incentivo para la misma.

Al mismo tiempo, en articulación con las propias empresas del sistema, puede ser útil el diseño de nuevos productos financieros. La actual coyuntura marca un derrotero que obligaría a repensar y replantear las reglas del sistema, que excluyen a las empresas no formalizadas.

Una comprensión exhaustiva de los factores locales asociados a la informalidad

La informalidad desfavorece el desarrollo de los Estados que la padecen. Ella trae aparejada la imposibilidad de aumentar la recaudación fiscal y ello, a su vez, dificulta la capacidad que tiene el Estado de proveer servicios públicos (Jütting & Laiglesia, 2009). Si nos centramos en el campo laboral, la Organización Internacional del Trabajo sostiene que existe una relación entre los bajos ingresos y el empleo informal (OIT, 2013).

En este punto es importante destacar que, en comparación con las cifras globales alcanzadas en América Latina (50%), la tasa promedio de informalidad en el Perú se supera largamente. La OIT calcula que, a 2019, antes de que la pandemia generara una crisis económica y sanitaria, la informalidad sobrepasaba el 72% (OIT, 2020). Es por ello que identificar los factores asociados a la informalidad es indispensable si se pretenden poner en marcha políticas que realmente la aminoren.

La literatura identifica cuatro factores que podrían influenciar en la decisión del empresario de optar o no por la formalización (Navarro, Sánchez y Alarcón, 2018). Creemos que estos factores también pueden ser aplicables al caso peruano.

El primero está referido a barreras burocráticas o a la complejidad innecesaria en la realización de trámites que conlleven a la formalización. Por lo general, formalizarse exige ejecutar procedimientos administrativos que suponen inversión de tiempo y dinero, que no siempre están a disposición de los emprendedores peruanos. Para la OIT, estos procedimientos pueden tornarse engorrosos, si las entidades competentes no articulan entre sí (OIT, 2018). Es por ello saludable que se haya previsto una ventanilla única para crear empresas en el Perú; sin embargo, vistos los resultados, se hace evidente la necesidad de realizar ajustes a la estrategia.

El costo excesivo de las obligaciones tributarias y laborales es otro de los determinantes de la formalización. En las empresas más pequeñas, con menos capacidad, y menos conocimientos de los diversos procedimientos, estos costos podrían ser más difíciles de enfrentar, por lo que puede ser posible que los primeros años se opte por la informalidad. La demanda de crecimiento de las unidades productivas, empujadas por la necesidad de apalancamiento financiero, podrían eventualmente ser un aliciente para la formalización.

Si bien en el Perú existen regímenes diferenciados que buscan otorgar distintas obligaciones tributarias y laborales, dependiendo del tamaño de la empresa, los costos continúan siendo altos para muchas empresas. Ante ello suele preferirse la evasión tributaria y la inobservancia de los derechos laborales de los trabajadores.

Como medida de reactivación del sector empresarial, al inicio del gobierno del presidente Pedro Castillo, se ofreció un período de gracia en el que las micro y pequeñas empresas quedarían exoneradas del pago de obligaciones tributarias. Sin embargo, pasados tres meses de gobierno, todavía no se han puesto en marcha este tipo de medidas que, sin duda, beneficiarían a la formalización.

Un tercer factor a tener en cuenta es la incipiente capacidad tecnológica de las micro, y pequeñas empresas, que se caracterizan por no contar con herramientas que podrían potenciar su productividad. La política de formalización emprendida por el Estado peruano podría tener como estrategia dotar de herramientas tecnológicas que les permita a los sectores informales a aumentar su productividad; lo cual, aunado a medidas de inclusión financiera y otorgamiento de periodos de gracias tributarios podría coadyuvar a la formalización, al incremento de productividad, a la generación de empleo digno y a una futura recaudación tributaria.

Por último, se encuentra el factor del nivel de capacitación de los principales operadores de las micro y pequeñas empresas peruanas, que en su mayoría son del tipo familiar. Este elemento constituye una barrera en sí misma para el crecimiento de la empresa, por lo que la productividad no será suficiente para afrontar los costos derivados de la formalización.

Sobre estos factores, que podrían considerarse como obstáculos para la formalización de las micro y pequeñas empresas en el Perú, hay algunas cifras que revelan la situación de este sector del empresariado sobre el particular.

En relación a la complejidad de los procedimientos administrativos, el Banco Mundial concluyó que para crear una empresa en nuestro país se requería que se agoten por lo menos 8 trámites, que demoran aproximadamente 26 días y tienen un costo equivalente al 7.5% del ingreso per cápita (Banco Mundial, 2019). En comparación con otros estados de la región, se encuentra que Chile, por ejemplo, requiere 7 trámites para formar una empresa, que es posible concluirlos en 6 días y tiene un costo de 5.7% del ingreso por persona (PRODUCE, 2020).

Sobre el segundo factor, vinculado a las regulaciones estatales, la Encuesta Nacional de Empresas (ENE, 2018) arroja que un 90,6% de las micro, pequeñas y medianas empresas en el Perú considera entre excesiva y muy excesiva la actividad de fiscalización y sanción de la SUNAT. Asimismo, el 62,2% de las mismas consideran entre excesiva y muy excesiva la fiscalización en materia laboral realizada por la SUNAFIL.

Por otra parte, conforme a lo señalado por esa misma encuesta, el 62,6% de las microempresas expresó que sus operarios no recibieron ningún tipo de capacitación. Adicionalmente, los segmentos de pequeña y mediana empresa detallaron que sostuvieron que el 30,2% y el 36,8% de sus trabajadores tampoco la recibieron, respectivamente (ENE, 2018).

Conclusiones

Existe una gran tarea pendiente en el Estado peruano, en torno a la formalización empresarial. La estrategia de política pública desplegada hasta ahora no ha logrado los objetivos para los que ha sido planteada. Por el contrario, la pandemia del COVID-19 ha profundizado la informalidad en el país. Gran cantidad de empresas formales han preferido cerrar o convertirse en informales. Se calcula que la informalidad en el país ya superó el 80%.

Creemos que se abre un abanico de posibilidades para que el Estado pueda intervenir en este problema que el Perú viene arrastrando desde hace décadas, a pesar que en las últimas dos ha mantenido un crecimiento importante, en comparación con otros Estados de la región.

La informalidad se presenta como una gran barrera que impide el desarrollo del país, limita la recaudación tributaria y la consecuente inversión pública en la prestación de servicios públicos de calidad; además de introducir a la población económica activa a labores de baja remuneración y en condiciones que se encuentran por debajo del estándar internacional, propiciando con ello un círculo vicioso que debemos romper con medidas y políticas innovadoras.

La estrategia de formalización que el país demanda en la actualidad no puede repetir fórmulas que han fracasado. Por el contrario, deberá introducir un enfoque innovador, que atienda a las particularidades de las micro y pequeñas empresas, que tenga como principal incentivo una real inclusión financiera y logre desaparecer los factores que impiden que los emprendedores del país se decidan a formalizarse.

Bibliografía:

- Banco Mundial (2019). *Doing Business 2019 Training for Reform*. 16th Edition. Washington DC: A World Bank Group Flagship Report.
- Erdogan, A. I. (2018). *Factors affecting SME access to bank financing: an interview study with Turkish bankers*. Small Enterprise Research, 25(1), 23-35.
- Fondo Monetario Internacional (2020). *Perspectivas de la Economía Mundial*, Capítulo 1: Abril 2020. https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2019). *Demografía empresarial en el Perú – IV trimestre 2019*. Lima: INEI.
- Jütting, JP and JR Laiglesia (2009). *Employment, poverty reduction and development: What's new? En Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Development Centre
- Ministerio de la Producción (2020). *Las Mipyme en cifras 2019*.
- Navarro, Saenz, & Alarcón. (2018). *Factores que Limitan la Formalización de las Micro y Pequeñas del Sector Manufacturero en Perú*. http://www.web.facpya.uanl.mx/vinculategica/Vinculategica_3/23%20NAVARRO_SAENZ_ALARCON.pdf
- OIT. (2013). *La economía informal y el trabajo decente: Una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. Organización Internacional del Trabajo
- OIT. (2013). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Turín, Italia: Centro Internacional de Formación de la OIT.



- OIT. (2018). *Políticas de Formalización en América Latina - Avances y Desafíos*. Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2020). *Labour productivity*. https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description_PRODY_EN.pdf
- OIT. (2020). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, Tendencias 2020*. Organización Internacional del Trabajo



LA INFORMALIDAD EN EL PERÚ Y LA SUNAFIL

Juan Carlos Requejo Alemán
jrequijo@sunafil.gob.pe

Licenciado en derecho de la Universidad de Piura y Magíster en Derecho de la Empresa por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Funcionario público con más de 20 años de experiencia en gestión y gerencia pública. Se desempeñó como Viceministro de Trabajo, asesor del Despacho Ministerial del Ministerio de Salud, Secretario General e Intendente Nacional de Inteligencia Inspectiva de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL, Secretario General de los Ministerios de Trabajo y de Agricultura. Fue Viceministro de Pesca y Acuicultura, Director General de Fiscalización Pesquera en el Ministerio de la Producción y Gerente Central de Anticorrupción en la Contraloría General de República. Actualmente es el Superintendente Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)

Resumen

Esta revisión tiene como objetivo brindar alcances de la problemática de la informalidad en el país, el rol de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL al respecto y las acciones que viene desarrollando a favor de la formalización laboral. Como se podrá observar las iniciativas desarrolladas vienen dando resultados importantes; sin embargo, hay muchas más acciones más por realizar, estrategias que plantear e iniciativas que desplegar, pero vamos en el camino correcto.

Palabras Clave: Informalidad, fiscalización, formalidad laboral, tecnologías de la información y comunicaciones

Abstract

This review aims to provide scopes of the problem of informality in the country, the role of the National Superintendency of Labor Inspection - SUNAFIL in this regard and the actions that it has been developing in favor of labor formalization. As you could see, the initiatives developed have been giving important results; however, there are many more actions to take, strategies to propose and initiatives to deploy, but we are on the right track.

Keywords: Informality, inspection, labor formality, information and communication technologies

La informalidad es reconocida como parte esencial de los problemas de la economía y el trabajo en el mundo, en especial en el Perú. Ha pasado por diferentes concepciones, metodologías y fórmulas de medición. Según el Observatorio de la Formalización Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la tasa de empleo informal estaría en el 75.3% por tanto, es una problemática que requiere ser abordada de manera integral, con enfoque multidimensional y multisectorial. Las consecuencias de la informalidad se traducen en ciudadanos con empleos precarios, sin acceso a la seguridad social, a salud y pensiones, imposibilidad de un endeudamiento formal. La informalidad no solo afecta al ciudadano sino a todo su entorno.

Al ser una problemática estructural, y ocasionada por múltiples causas, hasta de índole cultural, pasa por diferentes aspectos a ser considerados para su abordaje. Desde la revisión del mercado de trabajo, la normativa existente, los procesos para acceder a la formalidad, la fiscalización del cumplimiento normativo y demás aspectos necesarios para coadyuvar a mejorar la situación existente.

Según indica la revista *Perú Debate 2021: Propuestas hacia un mejor gobierno*, los principales pilares de una política de fiscalización laboral efectiva, en Latino América y el Caribe, serían: (i) fiscalización inteligente, donde, tras el análisis de la situación de base, se focalicen los esfuerzos de fiscalización prioritariamente en aquellos sectores o empresas con mayor probabilidad de convertirse en formales, para tal efecto la utilización de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) permite consolidar los datos disponibles para mejorar este enfoque; (ii) alineación de incentivos de los fiscalizadores, donde el principal objetivo de la fiscalización debe ser incrementar la masa de empresas formales; (iii) acompañamiento a las micro y pequeñas empresas, para esos segmentos la fiscalización laboral debe transitar de un enfoque netamente punitivo (i.e., impartir una sanción y cerrar la empresa por un periodo determinado) a un enfoque de acompañamiento, donde se brinde asesoramiento a las empresas para cumplir con la normativa laboral (Todolí, 2015; OIT, 2017).

El mismo artículo señala que con la ausencia de fiscalización el cumplimiento de la normativa laboral sería menor y los niveles de informalidad serían mayores. En ese sentido, los principales beneficiarios de la inspección son los trabajadores más vulnerables, que laboran en sectores y empresas que incumplen la normativa laboral (e.g., la utilización fraudulenta de las modalidades de contratación temporal o el uso indebido y excesivo de contratos a tiempo parcial).

En línea de lo mencionado, el Perú no se encontraría lejos de esos pilares. Tal y como lo comentaremos en los siguientes párrafos, tanto desde el punto de vista del fortalecimiento del Sistema de Inspección del Trabajo como desde las principales acciones desarrolladas en favor de la formalización laboral.

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral -SUNAFIL inició sus funciones el año 2014 y recién en el año 2020 logró tener presencia nacional en las 25 regiones del país. La condición, de juventud, es, sin embargo, relativa pues la inspección es la más antigua institución laboral administrativa, que marca el inicio de la regulación, el control, la orientación y el ejercicio de los derechos. Más que la antigüedad, lo que caracteriza actualmente a la inspección del trabajo, es la velocidad de sus cambios recientes, y el afán de cumplir con sus funciones esenciales, como son: garantizar los derechos de los trabajadores y mejorar sus condiciones laborales y de seguridad y salud en el trabajo.

Para cumplir con esa finalidad, SUNAFIL, adscrita al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, debe operar en el marco normativo existente y adaptarse a sus posibilidades reales. De un lado, orientar a los actores sociales de manera muy activa, adaptando y modernizando sus instrumentos operativos, sujetos a la velocidad de la modernidad y de otro, fiscalizar y sancionar los incumplimientos, mejorando los mecanismos de intervención y focalización de su accionar con nuevas herramientas tecnológicas y de participación ciudadana.

Es así que el funcionamiento institucional con productividades crecientes y recursos limitados, se ha convertido en una exigencia permanente, aun encontrándonos en periodos de emergencia que nos ha llevado a idear, otros instrumentos, otros procedimientos, otras normas, otras iniciativas, para poder contribuir eficientemente a la labor de la formalización laboral, y de las cuales algunas han sido merecedoras de la certificación de “Buena Práctica en Gestión Pública 2021”.

La informalidad como objetivo de la inspección es compleja, incluso si se refiere exclusivamente a los sectores asalariados urbanos. En efecto, de quienes reciben salarios privados en el país aproximadamente la mitad se registra en planillas, y la otra mitad se halla en la informalidad, pero cobija una masa mayoritaria de trabajadores en microempresas de alta movilidad y reducida vida. La otra mitad es de trabajadores en empresas medianas e inclusive grandes, viables económicamente pero que no necesariamente cumplen con las regulaciones laborales.

La respuesta de SUNAFIL ha sido adaptarse a la realidad para maximizar sus posibilidades. En principio, las empresas a seleccionar para el control resultan de un proceso de inteligencia previa, inspectiva basado en la evaluación del riesgo de informalidad. Se examinan las planillas según características variadas –ventas, utilidades, cantidad de trabajadores locadores, ramas de actividad de menor calificación, empresas de menor tamaño, entre otras– de manera que la probabilidad de contener trabajadores no formalizados se incremente. Luego, se agrupan localmente y las visitas o intervenciones presenciales o virtuales dependiendo del caso se hacen más productivas en esos términos.

Para tal fin, **como una de las estrategias**, se ha creado equipos especializados de formalización laboral, pudiéndose mencionar el grupo “Perú Formal Rural”, los cuales han tenido particular relevancia en los años más recientes. Decenas y hasta centenas de trabajadores han sido incorporados a planillas, mediante sucesivos operativos en todo el país que se realizan continuamente sobre conglomerados de las áreas urbanas o rurales como el caso para las actividades agrícolas, donde la estacionalidad hace posible la detección de trabajadores informales en forma masiva.

Un signo característico de los equipos de formalización es su estrategia de inteligencia previa. Ella comprende la localización de los espacios y periodos más adecuados para la detección de la informalidad, la planificación de operaciones, incluyendo los detalles de aplicación de la legislación, especialmente si se trata de actividades sectoriales, y la intervención en sí misma, cuando las circunstancias lo exigen. El empleo de drones y la georreferenciación son también un aporte tecnológico importante para la realización de este tipo de intervenciones, especialmente en sectores agrícolas. En efecto, en el campo, la extensión de las áreas a ser recorridas, eran un obstáculo importante para el desempeño de un inspector, trasladarse de un punto hacia otro hacia perder la oportunidad, pues los trabajadores informales, por ejemplo, podrían ser trasladados u ocultados en los vastos cultivos existentes, es así que la tecnología, en este caso, incrementa de manera significativa las capacidades de acción del personal inspectivo.

Es destacable mencionar que en la mayor parte de las ocasiones las acciones de formalización se llevan a cabo, con el acuerdo previo de empleadores y trabajadores cuando existen organizaciones o se puede convocar acuerdos grupales. Ello ha venido comprobando que la formalización en sus aspectos institucionales es relativamente soluble. Se ha comprobado también la necesidad de tener estudios previos, teorías de caso sobre la contratación a tiempo parcial y los beneficios rescatables.

Este nuevo enfoque obliga a la especialización, a la creación de equipos capaces de estudiar y planear operativos masivos para la formalización según las características específicas de las actividades y de sus localizaciones geográficas. Estos equipos pueden analizar por ejemplo en la agroindustria, dada la naturaleza de un cultivo –su estacionalidad, el producto, la extensión– calcular la cantidad de mano de obra requerida y contrastarla con los empleos que figuran en una planilla de determinada empresa agrícola, deduciendo así al reconocimiento del empleo real y de su protección, y evitando al empleador una multa considerable, sino que, por el contrario, se trata de crear una asociación de beneficios múltiples.

Esta actividad y estos objetivos, requieren de un equipo calificado, capaz de movilizar –especialmente fuera de Lima Metropolitana– a la fuerza inspectiva, de liderar su organización temporal, resolver problemas circunstanciales y sistematizar las experiencias. Este equipo, además, debe tener el apoyo logístico adecuado para alcanzar metas crecientemente ambiciosas.

En suma, la actividad de SUNAFIL se ha adaptado e identificado con la realidad, antes que con una imaginaria visión de la ocupación en la cual se hace cola para ser empleado indefinidamente. Si la contratación es breve, este plazo debe ceñirse a la reglamentación respectiva, logrando a la larga una trayectoria reconocible para contrataciones locales, que pueden ampliar sus plazos. De hecho, ahora se trata el tema en términos de más de 150,000 formalizaciones anuales de los empleos tal como son en la realidad, en su umbral móvil y fluctuante.

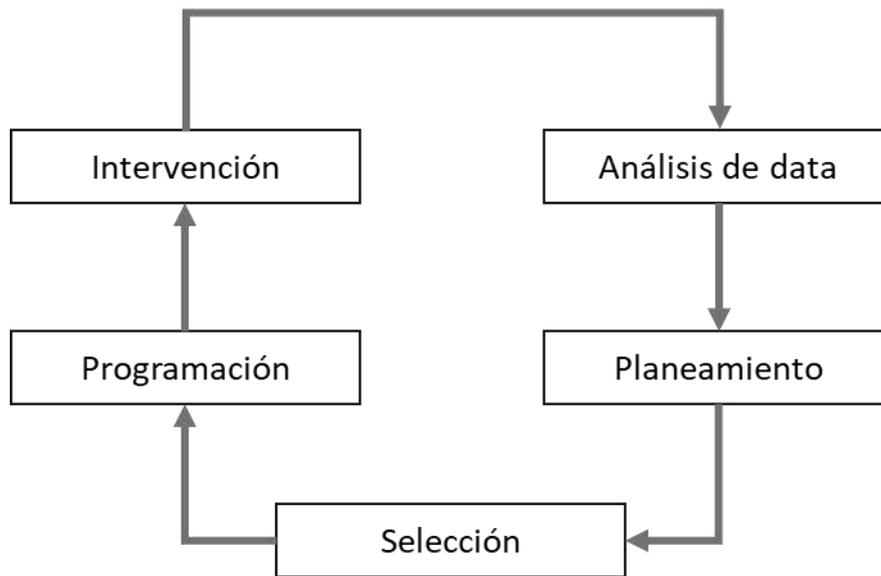


Figura 1. Procesos de intervención del Grupo Especializado Perú Formal Rural

Fuente: SUNAFIL

Sin embargo, lo presentado es una de las estrategias. **Otra de las estrategias planteadas** está referida al uso efectivo de las herramientas tecnológicas y aquí nos gustaría detenernos un momento para comentar el avance significativo de la institución en ese aspecto. El avance del uso de herramientas tecnológicas en los procesos es un impulso definitivo, que se va construyendo y se encamina a otro proyecto mayor, como el del expediente y la inspección digital.

En el primer caso, en un expediente digital se registra de manera inmodificable el proceso de toda inspección; y en el segundo, inspección digital se maximizan las posibilidades del manejo y análisis de bases de datos –Planilla Electrónica, SUNAT, EsSalud– de manera que mediante el análisis de riesgos se detecte a los infractores laborales y se les requiera.

Definitivamente no todas las infracciones laborales pueden ser sujetas de inspecciones digitales, pero la detección y procesamiento masivo de infracciones a través de aplicaciones informáticas, significan un salto cualitativo trascendente, que ya se ha puesto en marcha, pero se espera intensificar hasta ser el núcleo de la acción inspectiva en un horizonte cercano.

Un avance significativo en este campo, pertenece al ámbito de la prevención, y es el de las alertas laborales. Mediante ellas se advierte a una lista amplia de empleadores, mediante la Casilla Electrónica¹, que es el buzón electrónico asignado al administrado que participa en las actuaciones y/o procedimientos administrativos de competencia de la Sunafil, de carácter bidimensional, donde puede recibir como enviar respuestas a requerimientos, acerca de los principales riesgos de infracción y la manera de cumplir con sus obligaciones.

La disponibilidad y posibilidad de realizar comunicaciones en materias de formalización y otras, programadas de manera periódica por temas y en constante apertura de consultas van a ayudar a facilitar de manera importante el cumplimiento de la normativa laboral. La alerta laboral es actualmente la puerta de entrada al dominio de la interacción con el conjunto casi total de las empresas, y puede tener una enorme, y trascendental incremento de los niveles operativos de SUNAFIL, disminuyendo gastos operativos en la institución y generando una política de cero papel. Por lo que esta iniciativa es potencialmente el principal instrumento para la prevención de faltas y, de hecho, ya se ha venido demostrando con los resultados.

En este marco, se desarrolla el Módulo de Gestión de Cumplimiento, iniciativa que, a partir de la remisión de cartas disuasivas al empleador, busca el cumplimiento de una presunta vulneración denunciada como el caso de la informalidad, sin recurrir a la actuación inspectiva; con el uso de plataformas digitales como la Casilla Electrónica.

¹ Aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL. Decreto Supremo N° 003-2020-TR

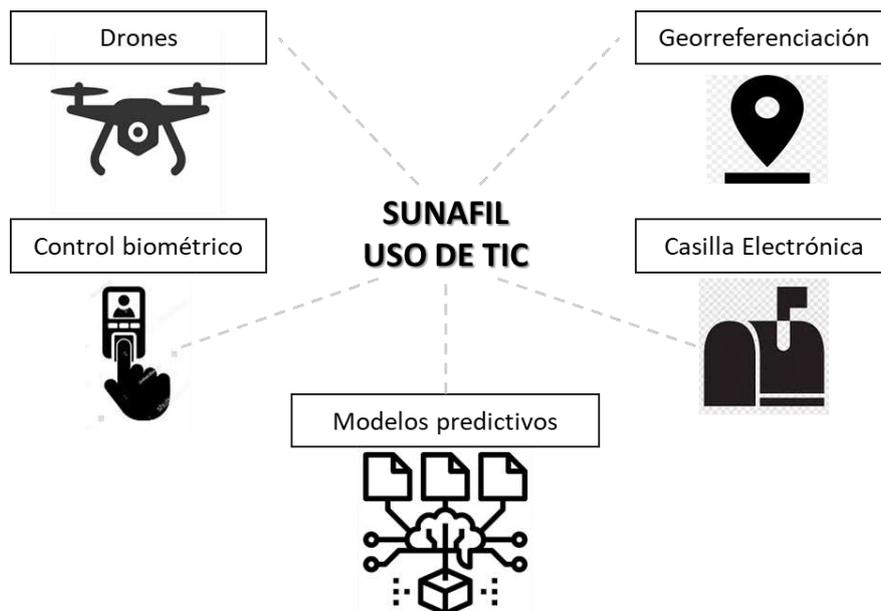


Figura 2. Principales herramientas de tecnologías de información y comunicación de la Sunafil. Fuente: Sunafil

Por otro lado se ha apostado **por otra estrategia:** la relacionada a la participación ciudadana y el uso de la tecnología, los recursos limitados no llevan a considerar aliados estratégicos en la identificación de posibles incumplidores en lo referente al registro en la planilla de los trabajadores, es así que en base a la información que se cuenta se desarrolla y se pone a disposición unos aplicativos informáticos donde la ciudadanía, pueda identificar su condición del trabajador en la planilla electrónica.

Esta estrategia, como lo mencionamos en párrafos precedentes, nos ha valido para ser certificada como una “Buena Práctica en Gestión Pública 2021” y, asimismo, mediante la cooperación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha sido difundido en el ámbito internacional como una buena práctica a seguir.

El aplicativo “Verifica tu chamba” es una iniciativa que, sobre la base de la participación ciudadana, busca contribuir de manera importante a la formalización laboral. Se realiza a través del uso de un aplicativo ubicado en nuestra web que alerta al empleador y a la SUNAFIL de manera simultánea sobre la existencia de posibles casos de informalidad laboral (trabajador no registrado en la Planilla Electrónica), a partir de la consulta realizada por los trabajadores en el aplicativo manteniendo la reserva de la identidad.

De la misma manera se cuenta con otro aplicativo de las mismas características, pero con una población objetiva distinta y es el aplicativo “Chequea Tu Contratista” estrategia que pone a disposición de las empresas principales un aplicativo web, donde podrán revisar si uno o más trabajadores que prestan servicios en sus instalaciones están debidamente registrados en la Planilla Electrónica del Contratista. Cabe recordar que la empresa principal es responsable solidario de las obligaciones laborales. Este aplicativo se encuentra disponible para toda organización empresarial y entidad pública usuaria de los servicios de Tercerización o Intermediación laboral, a través del cual como indicamos podrán verificar que los trabajadores de estas empresas estén registrados en la planilla electrónica, acciones realizadas para prevenir la existencia de conflictos relacionados con la solidaridad del pago de beneficios sociales, derechos laborales y obligaciones de la seguridad social; así como, los efectos propios de una relación laboral directa con dichos trabajadores, cuando así lo determine la inspección del trabajo.

Recapitulando lo expuesto, la SUNAFIL –en base a buenas experiencias y a una constante búsqueda de nuevas oportunidades de mejora– ha planteado en el tiempo acciones importantes para contribuir a la formalización laboral como: i) conformación de grupos especializados, con una lógica de análisis y construcción de casos en sus intervenciones, como el grupo Perú Formal Rural ii) impulso y uso prioritario de tecnologías de información y comunicaciones, como el uso del Módulo de Gestión de Cumplimiento y iii) involucramiento de la ciudadanía y el uso efectivo de la tecnología, como el uso de los aplicativos “Verifica tu chamba” o “Cheque a tu contratista”.

Es importante precisar que además de las descritas existen diferentes iniciativas que en el tiempo han ayudado a mejorar la contribución de la SUNAFIL a la formalidad laboral en el país.

Pero, es también importante identificar los resultados obtenidos de las acciones antes descritas. En ese sentido a continuación se muestran los principales resultados de las intervenciones realizadas por la SUNAFIL en el tiempo:

FORMALIZADOS SUNAFIL

PERIODO 2014-2021

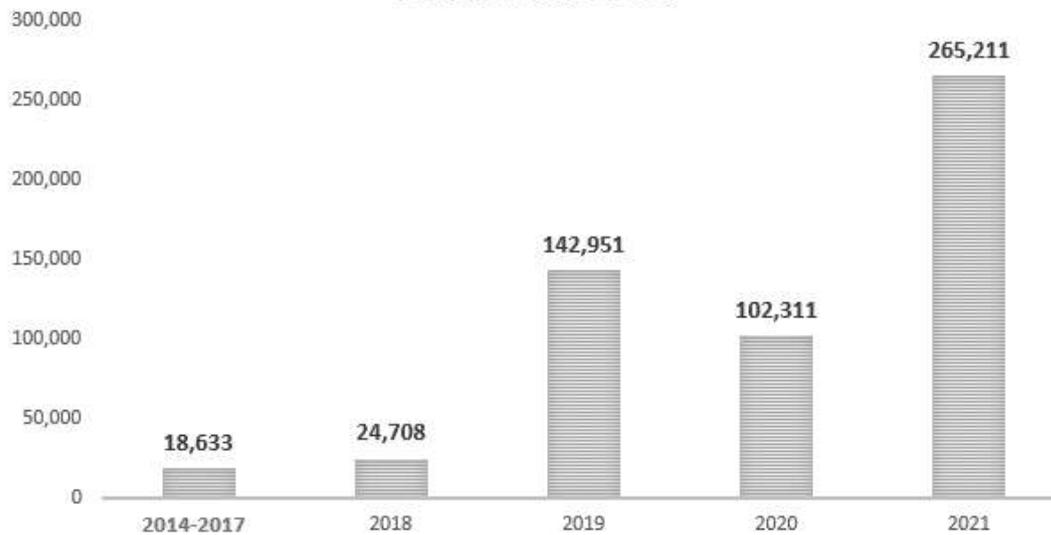


Figura 3. Perú cantidad de formalizados por la Sunafil

Fuente: Sistema Informático de Inspección del Trabajo – SIIT

Fecha de actualización: 06.10.21

Como se puede observar, en lo que va del 2021, un total de 265,211 trabajadores fueron incorporados a la planilla electrónica, como resultado de las acciones de fiscalización efectuadas por el sistema de inspección de trabajo y el uso de los aplicativos de formalización desarrollados por la SUNAFIL. De este total 179,471 formalizados corresponden a los resultados del uso del aplicativo “Verifica tu chamba”, que permitió a los trabajadores conocer si sus empleadores cumplieron con registrarlos en su planilla.

La mayor cantidad de trabajadores incorporados se dieron en los sectores económicos de “Agricultura” con 92,777 trabajadores, “Servicios (inmobiliarias, empresariales y alquileres)” con 58,343 trabajadores, “Industria manufacturera” con 34,932 trabajadores, “Comercio al por mayor y menor” con 18, 622 trabajadores y “Construcción” con 17,969 trabajadores.

Ahora los resultados mostrados corresponden a los beneficiarios directos de las intervenciones realizadas, pero –como se mencionó anteriormente– la implicancia de la incorporación de un trabajador a planilla electrónica va mucho más que contribuir a un ciudadano, va en la mejora de todo su entorno, con acceso a salud, con acceso a pensiones a préstamos formales, condiciones que en general contribuyen a un trabajo digno.

Finalmente, las acciones desarrolladas por la SUNAFIL son vastas, así como sus resultados, que no sería posible realizarlo sin la participación y compromiso de cada uno de los colaboradores de la institución, y –como no– de todos los funcionarios Ministros, Viceministros que apostaron siempre por el crecimiento de esta institución. Somos conscientes que ese esfuerzo siendo importante todavía no es suficiente, pero estamos seguros que nos encontramos en el camino correcto, mejorar cada día y poder contribuir de manera considerable en la problemática de la informalidad laboral y cumplimiento de los derechos laborales y de seguridad y salud en el trabajo del país.

Referencias bibliográficas

- Encuesta Nacional de Hogares. (2020). *Observatorio de la Formalización Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*.
<https://www2.trabajo.gob.pe/estadisticas/observatorio-de-la-formalizacion-laboral/tableros-interactivos/tablero-interactivo-del-empleo-informal-observatorio/>
- Lavado Pablo. Yamada Gustavo. (2021). *Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad*. Revista Perú Debate 2021.
https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/15_dp_empleo.pdf



EFECTOS DE LA INFORMALIDAD EN EL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD NACIONAL

Máximo Ramírez Julca
epg_uap@hotmail.com
ORCID 0000-0002-1385-3139

Nino Delgado Viera
nidelvi_2873@hotmail.com
ORCID 0000-0003-3777-0765

Máximo Ramírez Julca es Doctor en Educación, Doctor en Administración, Maestro en Docencia Universitaria y Gestión Educativa, Licenciado en Educación y Bachiller en Ciencias de la Educación. Actualmente labora en la Dirección Académica del Centro de Altos Estudios Nacionales - Escuela de Posgrado.

Nino Delgado Vera es Doctor en Ciencias de la Educación (UNE-EGV), Doctorate in Scientific Research (AAU-USA), Doctor (e) en Políticas Públicas y Gestión del Estado (CAEN), Maestro en Docencia Universitaria y Gestión Educativa (UAP), Maestro en Desarrollo y Defensa Nacional (CAEN-EPG), Maestro (c) en Educación mención E-learning (USMP), Licenciado en Educación (UAP), Postgrado Internacional de Experto en Procesos Elearning, Medios Digitales, Tecnología Educativa y en Administración Web. Es también, docente asesor, revisor y metodólogo de tesis de investigación.



Resumen

Los efectos de la informalidad en todos los niveles de la sociedad, tienen implicancia en el desarrollo del país, por ende, afectan a la seguridad de todos. La actividad informal se evidencia en las empresas legalmente constituidas, al igual que las empresas informales, cuando sus trabajadores no gozan de beneficios laborales, asimismo; en las empresas familiares, al no estar dentro del sistema formal, porque no tributan al Estado, por lo tanto, se perjudica las recaudaciones. Se sabe que, en el Perú, según INEI, el 70% de los trabajadores pertenecen al empleo informal. Esta realidad, repercute negativamente en el nivel de remuneraciones y escasos beneficios laborales. En ese contexto, afecta directamente a su fisco generando retraso en la ejecución de obras sociales y políticas de desarrollo, y por tanto afecta a la seguridad del país.

Palabras claves: Informalidad, economía, SUNAT, desarrollo, seguridad nacional.

Abstract

The effects of informality at all levels of society have implications for the development of the country, therefore, they affect the security of all. Informal activity is evidenced in legally constituted companies, as well as informal companies, when their workers do not receive labor benefits, likewise; in family businesses, as they are not within the formal system, because they are not taxed to the State, therefore, collections are harmed. It is known that, in Peru, according to INEI, 70% of workers belong to informal employment. This reality has a negative impact on the level of remuneration and low labor benefits. In this context, it directly affects its treasury, causing a delay in the execution of social works and development policies, and therefore affects the security of the country.

Keywords: Informality, economy, SUNAT, development, national security.



Definiciones de informalidad

La definición teórica de la informalidad, abarca diferentes acepciones, como las propias acciones de la sociedad y el proceso generado por la administración de un sistema de políticas públicas, en este análisis específico, sobre los efectos en el desarrollo y la seguridad nacional. Lo que se trata es, ponderar el sistema económico del país respecto a la recaudación tributaria y la generación del empleo.

En opinión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la informalidad se debe definir, de acuerdo a la realidad propia de cada país, para ello, será necesario revisar sus leyes laborales, el aspecto legal de la misma, sus registros de propiedad, su sistema tributario, sus tipos de actividad económica, tipos de empleo, los beneficios laborales que tienen los trabajadores, de tal forma que con un diagnóstico pleno de estos tópicos se puede medir el nivel de informalidad.

En opinión de Gómez N. (2007) la informalidad como proceso, es generada no solo por el capitalismo incapaz de proveer empleo, sino un capitalismo que se nutre de la informalidad para acumular más capital, concentrar más la riqueza y eliminar medios de distribuirla como podría ser a través del trabajo asalariado. También es generada por el socialismo, que concentra la riqueza en unos pocos grupos de personas, que no valoran el trabajo asalariado. Los extremos de estos dos sistemas, propician la informalidad que ha propiciado nueva forma del capitalismo informal, que ha encontrado en las herramientas tecnológicas, una nueva informalidad puesta en valor relacionado entre el capital y el trabajo asalariado. En consecuencia, la economía informal influye negativamente en el ingreso tributario, evidenciando mayor vulnerabilidad a la seguridad del país.

Dentro de este contexto, queda la tarea pendiente de las autoridades responsables, trabajar en la reducción de la economía informal, a fin de poder acortar brechas de la desigualdad y exclusión social.

Según los especialistas, la magnitud de la economía informal no puede ser medida, porque los indicadores solo se basan en los datos oficiales como el pago de impuestos, desempleo, transgresión de las normas laborales y normas tributarias. Se evidencia dificultad para identificar de manera fehaciente los ingresos y mayor vulnerabilidad de los trabajadores, agregando a ello, el limitado acceso a los servicios financieros formales, respecto a una mayor demanda del dinero; cosa contraria, las empresas formales que trabajan con moneda bancarizada, éstos operan gastos en efectivo.



A la luz de los acontecimientos, donde la realidad de país ha sido golpeada por la pandemia del COVID-19, la informalidad exige a las autoridades generar estrategias creativas para afrontar el desafío del crecimiento económico con empleo formal, que garantice que las empresas cumplan las normas laborales; asimismo la concientización de las empresas informales, vale decir; las pequeñas empresas, con empleados por cuenta propia y microempresas que son informales, para que todas ellas comiencen a ser registradas, y que cuenten con asesoría necesaria para solventar los gastos de formalización.

Economía Informal

Según datos ofrecidos por CEPLAN, en 2016, el Perú es uno de los países de la región que cuenta con mayor cantidad de trabajadores informales. El esfuerzo de la política laboral de los últimos 15 años, no ha sido suficiente para salir del grupo de los cinco países más informales de la región. La informalidad, tiene relación directa con la calidad de los servicios en la gestión pública, en la falta de voluntad política, para hacer cumplir las normativas vigentes, sobre todo la falta de cultura de los mismos trabajadores, que constituye el grueso de la población y que se encuentran en las zonas urbanas y rurales.

Si las empresas y los trabajadores fueran más productivos, las normas legales, menos rígidas y su cumplimiento flexible, se lograría bajar la informalidad empresarial y laboral. En un escenario ideal, eso sería lo más atinado, de tal forma que se puede plantear como objetivo para lograr en corto, y planificar lo mediano y largo plazo. Para ello, se tiene que comenzar a trabajar, en mejorar la calidad del servicio público, que sean consecuentes con la realidad, que camino a la formalidad tenga motivación en el bienestar social y el crecimiento económico.

Según reportes del INEI (2015) un promedio de 6,66 millones de empresas es informales, lo cual comprende a una quinta parte del producto bruto interno (PBI) del país. El 73% de los empleos son informales. En el agro y la pesca, el 91% de la carga laboral es informal, que pone en evidencia los números reales del sector informal en el Perú.

Según los datos del INEI (2017) los que se encuentran en la informalidad son los que se encuentran en baja productividad laboral, lo que equivale a un tercio de la productividad laboral del total de la economía y un quinto de la producción del sector formal. Según este informe, el sector informal tiene mayor aporte a la actividad agropecuaria y pesca. Por otro lado, en restaurantes y alojamientos, el 40% corresponde al sector informal; en transportes y comunicaciones el 36% es informal; en comercio el 26% es informal; en construcción 19% es informal; en manufactura el 10% es informal. Según la estadística de INEI, en esta última década, el sector informal, representa un promedio de 19% de la economía. Vale decir; ha habido una leve mejora en la disminución del empleo informal. Sin embargo, con los efectos del COVID-19, nuevamente ha crecido el empleo informal.

La informalidad es un elefante blanco que afecta al país, dado que, al no tributar, quita los ingresos por impuestos, lo que dificulta el desarrollo económico y social del país. La informalidad, hace daño al país. Por lo que debiera trabajarse en la concienciación de los trabajadores y empresas informales en la cultura tributaria.

En ese mismo sentido, las autoridades tributarias deben trabajar en la formalización de las empresas informales, para que puedan incorporarse a las cadenas productivas dentro del marco legal, de tal manera que los trabajadores, también pueden tributar y percibir beneficios sociales.

Informalidad en la tributación

Según los datos del (INEI) (2019) existe un promedio de seis millones de empresas en condición de informal, frente a un millón de empresas formales en todo el país. Una de las regiones que tiene un alto porcentaje de informalidad es Huancavelica con 95.7%; en segundo lugar, se encuentra Amazonas con 95.3%, seguido por la región Cajamarca con 95.1% de informalidad. Por otro lado, Lima no se queda atrás, tiene un porcentaje de 77.4% de informalidad.

La realidad evidencia que a pesar de un alto porcentaje de empresas que se encuentren en la capital y que tienen disponibilidad de recursos económicos, no contribuyen al fisco: la SUNAT no los puede fiscalizar, su labor resulta insuficiente.

En tal sentido, la estrategia de fiscalización de la SUNAT no funciona, de tal forma que urgen nuevas estrategias de control, pero con motivación, para incorporar a las empresas informales a la formalidad de manera que se pueda disminuir la brecha tributaria. Para tal efecto, se requiere transparencia en las acciones de la SUNAT, que garantice la seguridad jurídica en el débil sistema tributario.



La informalidad en el sistema tributario, impide el financiamiento sostenible de bienes públicos y de políticas sociales. En tal sentido, para incrementar la recaudación tributaria, se requiere desarrollar estrategias de gestión eficiente, no solamente con políticas de fiscalización, sino con políticas de concienciación tributaria entre las empresas y sus trabajadores, buscar estrategias entre aquellas empresas, que efectivamente evaden al sistema de fiscalización; y por otro lado, no seguir colocando mayores cargas tributarias a quienes cumplen con pagar puntualmente sus impuestos.

Informalidad en el sistema laboral

La informalidad en el sistema laboral peruano data de muchos años atrás, desde los años 90 cuando la estabilidad laboral fue sindicalizada de manera abusiva, situación que permitió acuñar el régimen laboral de negociaciones colectivas, que significó la extinción de los sindicatos. En tal sentido, la informalidad laboral tiene dos aspectos: los trabajadores dependientes y los trabajadores independientes. Los trabajadores dependientes pueden laborar, tanto en empresas formales como informales. Mientras que los segundos se sumergen en la oscuridad del subempleo que los ojos del Estado no los detecta.

Entre los principales trabajadores independientes informales identificables son los que laboran pero que no tienen RUC, entre ellos se pueden mencionar a los que trabajan en los mercados como estibadores, que trabajan como cobradores en transporte público, los que tienen oficios como gasfitería, electricidad, trabajadores de seguridad en los edificios, las empleadas del hogar entre otros.

La informalidad en el Perú, es un problema cultural, cuya principal causa ha sido la exclusión económica, social y política, agregando a ello, la falta de oportunidades y la emigración del campo a la ciudad, quienes han desarrollado una nueva cultura económica, al margen de las normas tributarias por abandono del Estado.

La informalidad laboral, se evidencia en las grandes y pequeñas empresas, en la producción de bienes y servicios. Con apariencia de legalidad, se evade responsabilidades laborales, las obligaciones estipuladas en las normas laborales, que tienen vacíos para evadir impuestos de ley. No se cumplen las normas establecidas en el mercado laboral, las empresas evaden pago de impuestos, pago de salarios justos, pagos de beneficios sociales, respeto a las jornadas laborales. Se obvian, las políticas laborales de seguridad social, seguridad, higiene. Por tal motivo, el país no puede apostar por el desarrollo, menos beneficiar a la población, por lo que es urgente poner en la agenda política propuestas claras y efectivas para superar la informalidad.



La informalidad y la Seguridad Nacional

La informalidad afecta a la Seguridad Nacional, porque es un servicio público planificado dentro de la Política de Estado, y obviamente para ello, se requiere una tributación eficiente, considerando que es una responsabilidad ciudadana que nos compete a todos en diversos escenarios de la vida social.

La Seguridad Nacional, debe ser ponderada por las autoridades responsables, fortaleciendo las políticas públicas, con la colaboración permanente de la sociedad, de tal forma que se fortalezca una cultura de seguridad, que concientice a la sociedad respecto a la trascendencia de la libertad y prosperidad del país.

La Seguridad Nacional, es tarea de todos, porque tiene como principal objetivo la protección y bienestar de la sociedad, sus leyes y sus normas, sus principios y sus valores, sus instituciones para el ejercicio pleno de los derechos, sus libertades para preservar la paz y para hacer frente a las agresiones de los enemigos internos y externos.

La Seguridad Nacional, garantiza la lucha contra los enemigos de la Nación, permite neutralizar y reducir las amenazas a la sociedad. Para ello, es necesario ponderarla en diversos frentes, entre ellos, fortalecer la seguridad informática, para desarrollar las capacidades de prevención, defensa, detección y respuesta a los ciberataques. En ese mismo orden, la seguridad económica debe establecer políticas claras, que garanticen desarrollar estrategias de crecimiento económico sostenible. Del mismo modo, fortalecer la seguridad energética nacional dedicada a suministrar energía de manera permanente. Finalmente, se puede precisar que, para garantizar la Seguridad Nacional, es necesario fortalecer la contrainteligencia con una serie de acciones orientadas, a detectar, identificar y posibilitar la neutralización de toda actividad extremista, de los enemigos externos que pongan en riesgo a la Patria. Urge, por tanto, extremar medidas para defender la Patria, adoptando medidas con estrategia política y económica, sobre todo, saber de inteligencia y contrainteligencia.

Medidas contra la informalidad

Para erradicar la informalidad, es necesario que las autoridades responsables adopten políticas públicas con estrategias creativas que motiven al informal pasarse a lado de los formales. La entidad responsable, llámese SUNAT, debe facilitar el acceso a la formalización a los emprendedores, los mismos que deben ser asesorados para agilizar su proceso de formalización, eliminando los sobrecostos y pagos excesivos, por derecho de trámites, para formalizar una empresa.



La constitución de una empresa formal, debiera ser más sencilla y fácil, en el registro de su razón social, en la obtención de registros, de licencias, brindándose facilidades, motivando y orientando a quienes se mantengan en la informalidad. En el mismo sentido, la SUNAT no debe permanecer solo como un ente recaudador, sino que sea un organismo orientador y educador para impulsar a los informales a tributar, no por obligación, sino por cultura responsable, sin sancionar sino, educando a los contribuyentes.

Finalmente, para acabar con la informalidad, se requiere sensibilizar a la sociedad, a través de las instituciones académicas, instituciones educativas, institutos superiores, universidades, se debe poner en agenda académica, respecto a la cultura de tributación, sobre todo abordar entre los jóvenes temas como; falta de empleo, escaso crecimiento de la economía, bajo salario mínimo, falta de políticas laborales concretas, el desempleo, la corrupción política, pérdida de valores en las instituciones del Estado, costos laborales de las empresas, costos para formalizar las empresas, la cultura de tributación entre otros; uso de herramientas tecnológicas para un servicio eficiente del sector laboral. Solamente de este modo, se puede aspirar a disminuir la informalidad y conocer los detalles de los costos de la formalización.

Conclusiones

La informalidad es producto de la mala gestión de políticas públicas, por falta de voluntad política de los gobernantes de turno, que no contaron con una estrategia para afrontar esta problemática, agregando a ello, los trámites engorrosos y el elevado costo para cumplir con el marco legal y normativo dentro del marco de la formalización, que pone barreras muy altas para pasar a la formalidad.

Por otro lado, la informalidad es producto de los problemas estructurales sociales y culturales, del país, que tiene déficit de infraestructura y falta de oportunidades, por la falta de conciencia crítica del Estado, que no tiene forma de mejorar esta realidad. No se dispone de políticas nacionales para mejorar las condiciones laborales; no se cuenta con un plan para propiciar la baja productividad; no se tiene capacidad de negociación con la empresa privada; la inversión pública es insuficiente y no permite el crecimiento y desarrollo de la economía nacional.

Asimismo, la informalidad influye en el Desarrollo y la Seguridad Nacional, porque es una variable que afecta la calidad productiva de las empresas.

El actual sistema laboral que propicia el Estado, genera informalidad y deserción de las empresas formales, por los costos laborales, por las limitaciones de la SUNAT que no puede promover cultura tributaria, y que no promueve la productividad, la competitividad y la creatividad.

Finalmente, uno de los factores evidentes que influye en la informalidad laboral, son las gestiones engorrosas que desmotivan a las pequeñas empresas a formalizarse, agregando a ello, los bajos salarios que no cubren la canasta familiar, la baja productividad de las empresas, los altos impuestos y la incapacidad del Estado para generar confianza.

Bibliografía

- Barragán, P. (2012), *La Magnitud de la Economía Informal en el Perú*. https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/administracion/n14_2005/a04.pdf
- Cuadros, F, (2016). *La informalidad laboral en el Perú y propuestas para su reducción*. <http://www.trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2016/02/La-informalidad-laboral-en-el-Per%C3%BA-y-propuestas-para-su-reducci%C3%B3n.pdf>
- Castillo, J. (2011), *¿Existe inadecuación de la legislación referente a las MYPES con respecto a la problemática de su informalidad?* <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/197>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Producción y empleo informal en el Perú: Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012*. Lima. INEI.
- Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. (2017). *Crecimiento económico*. Lima. INEI.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2016), *Economía informal en Perú: Situación actual y perspectivas*. https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/economia_informal_en_peru_11-05-2016.pdf



ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL, UNA NECESARIA INTEGRACIÓN SIMBIÓTICA PARA ALCANZAR EL FUTURO DESEADO

Luis R. Adawi Cáceres
luis.adawi@simtsys.com

Contralmirante en situación de retiro, Magíster en Estrategia Marítima por la Escuela Superior de Guerra Naval. Graduado del programa de Alto Mando Naval con mención en Política Marítima y Seguridad Nacional, asesor, revisor y metodólogo de tesis de investigación.

Candidato a doctor en Ciencias de la Educación con mención en docencia universitaria e investigación científica, por la Universidad Marcelino Champagnat.

Ha sido Jefe de la División de Planeamiento Estratégico y Políticas de Defensa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Director de la Escuela Superior de Guerra Naval. Laboró en la organización de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos; habiendo estado a cargo del área responsable de la preparación operativa de la organización.

Actualmente es consultor, conferencista y docente de la Escuela Nacional de Inteligencia, Escuela de Posgrado de la PNP, Escuela de Inteligencia de la DIGIMIN, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas.

Resumen

El artículo plantea una idea de concepción estratégica de seguridad nacional, orientada al soporte en conseguir el éxito en las intervenciones públicas, a través de la integración sistémica y sinérgica entre la estrategia de desarrollo nacional con la de seguridad nacional.

Se parte de la revisión de la problemática existencial en cuanto a los procesos estratégicos de desarrollo nacional y de seguridad nacional, para luego revisar el cambio paradigmático en el concepto de protección del ser humano atribuido a los sistemas de seguridad y defensa de los Estados.

Completada tal revisión, el artículo se centra en fundamentar la idea de concepción estratégica propuesta, sobre la base de un análisis relacional entre la aplicación instrumental de la prospectiva estratégica, formulación de políticas públicas e inteligencia estratégica; considerando, sobre el final, una serie de cuestionamiento indagatorios para contribuir con la generación de conocimiento en el entendimiento de la relación de la estrategia de seguridad y desarrollo nacional, así como para la búsqueda de una solución a la problemática identificada de la seguridad nacional en el Perú.

Palabras Clave: Estrategia de seguridad nacional, sistema de seguridad y defensa, defensa nacional, seguridad nacional, SIDENA, SINAPLAN, .

Abstract

The article raises an idea of strategic conception of national security, oriented to support in achieving success in public interventions, through the systemic and synergistic integration between the national development strategy with that of national security.

It starts from the review of the existential problems regarding the strategic processes of national development and national security, to then review the paradigmatic change in the concept of protection of the human being attributed to the security and defense systems of the States.

Having completed this review, the article focuses on supporting the proposed strategic conception idea, based on a relational analysis between the instrumental application of strategic foresight, public policy formulation and strategic intelligence; considering, at the end, a series of inquiries to contribute to the generation of knowledge in the understanding of the relationship of the national security and development strategy, as well as to the search for a solution to the identified problem of national security in Peru.

Keywords: National security strategy, defense and security system, national defense, national security, SIDENA, SINAPLAN.

Introducción

La informalidad tiene efectos en el desarrollo y la seguridad de una nación, no solamente por la problemática que esta acarrea en permitirle al ser humano disponer de un soporte económico financiero sobre la base de un empleo o actividad productiva estable; sino también por la falta de una organización y gestión gubernamental estructurada a partir de una estrategia integral e integrada sobre un único horizonte.

En nuestra Nación, se dio al fin ese necesario paso de integración con la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) dirigido por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), teniendo en la actualidad un futuro proyectado hacia el año 2050; situación futura que se podrá alcanzar bajo los lineamientos orientadores del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), el cual define los objetivos nacionales que representarán los resultados que las políticas públicas y decisiones de los próximos gobiernos deban alcanzar, por medio de las intervenciones y acciones públicas que se deriven de tales políticas.

Nuestra Nación, dispone de un ordenamiento –al menos normativo– de planificación estratégica desde el año 1962, sin embargo, recién desde el año 2008 podemos decir que existe un sistema de planificación estratégica.

Si bien, no es propósito del presente artículo el análisis del sistema de planificación estratégica del Perú, daremos un rápido recuento del ordenamiento en cuanto a planificación estratégica, toda vez que –como veremos más adelante, y espero podamos coincidir– la estrategia de seguridad nacional debe soportar el entorno futuro en el cual la acción pública, ulteriormente, conseguirá el éxito deseado de la correspondiente política pública de la cual se derivó; o, expresado en otros términos, un sistema de seguridad nacional debiera estar integrado simbióticamente al sistema de planificación estratégica de la misma nación.

El 19 de octubre de 1962 se creó el sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social, como parte del Instituto Nacional de Planificación (INP); entidad que fuera recién activada en el año 1981, para ser luego desactivada el año 1992.

¿Qué avances tuvo el INP durante sus once años de actividad? ¿Por qué fue desactivado? Son cuestionamientos que despiertan la curiosidad para entender el problema que se manifiesta en la dificultad para alcanzar el futuro deseado de nuestra nación; toda vez que, tras poco más de 140 años de existencia independiente, nace una idea de integración sistémica para el desarrollo nacional y con ésta una entidad –el INP– responsable de encaminar nuestra Nación hacia el ansiado desarrollo. Idea que parecería haber sido truncada en tan solo treinta años.

Y es que, conforme lo consideró el Decreto Ley N° 14220¹, el propósito de creación del sistema fue acelerar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población nacional, a través de la ejecución de planes sistemáticos de desarrollo económico y social; comprendiendo este sistema una organización estructurada por un órgano orientador en el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social liderado por el Presidente de la República, un órgano técnico ejecutor, en el Instituto Nacional de Planificación, cuyo jefe tenía responsabilidad de reportar al Presidente de la República; así como un Consejo Consultivo de Planificación, entidad que tenía la finalidad de integrar al sector privado a los procesos de planificación estratégica.

¹ Decreto que crea un sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social del país. Disponible en: http://m.inei.gob.pe/media/archivos/Decreto_Ley14220_PerezGodoy.pdf

Como podemos apreciar, la decisión tomada en ese entonces tenía la idea bastante clara de lo que debía ser un sistema de planificación estratégica, ya que consideraba primeramente un proceso sistémico estratégico, dirigido y gestionado por una organización estructurada sistémicamente, integrando tanto al sector público como al privado; y considerando al presupuesto fiscal como un instrumento fundamental de soporte al proceso de planificación.

A partir de la creación del antes mencionado sistema de planificación, suceden una serie de acciones que buscaron implementar el deseo de disponer de un sistema nacional de planificación; llevando a que recién en el año 1981 se promulgue la ley orgánica del Sistema Nacional de Planificación, poniéndose en ejecución –prácticamente a partir de tal año– el proceso de planificación estratégica centrado en el INP, manteniéndose hasta el año 1992, en que fuera desactivado, desestructurando sus funciones y reasignándolas al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Agricultura y al naciente Ministerio de la Presidencia.

Se crea, asimismo, el Consejo Nacional de Planificación, que asumió las funciones de aprobación de planes del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social; con la diferencia que el liderazgo, es delegado al Presidente del Consejo de Ministros.

Es así como, a partir del año 1992, el proceso de planificación estratégico nacional es llevado técnicamente por el Ministerio de Economía y Finanzas, siendo dirigido por la Presidencia del Consejo de Ministros.

El sistema integrado de planificación estratégica, como hoy lo conocemos, es retomado recién a partir del año 2002, cuando el Acuerdo Nacional define una serie de políticas orientadas hacia el logro de cuatro objetivos²; siendo la quinta política de Estado, la que lleva en el año 2005 a la creación del sistema nacional de planeamiento estratégico que hoy tenemos (CEPLAN, 2016).

² Con Acta de Suscripción del AN de fecha 22 julio 2002, se define 4 grandes objetivos: Democracia y Estado de Derecho, Equidad y Justicia Social, Competitividad del País, Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. Recuperado el 28 octubre 2021 de: <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/acta-de-suscripcion-del-an-22-de-julio-del-2002/?print=pdf>

La Seguridad Nacional en el Perú, conforme lo estipula nuestra Constitución Política es encargada al Sistema de Defensa Nacional, el mismo que se encuentra bajo la dirección del Presidente de la República; debiendo ser regulado por ley.

Si bien la dirección de la seguridad y defensa nacional estuvieron meridianamente claras a partir de las dos últimas cartas magnas, a lo largo de la vida independiente de nuestra Nación, se aprecia una problemática en cuanto a la gestión de ésta; más allá de la problemática teórica entre los conceptos de seguridad y defensa, las normas legales que buscaron un ordenamiento en la gestión y organización del sistema de defensa nacional (SIDENA), han caído en propuestas disímiles en cuanto a su estructura organizacional y principalmente la dependencia del órgano gestor, a tal punto de –prácticamente– considerarla en dos oportunidades, como innecesaria.

Es así como, conforme lo menciona Zegarra (2014), en el año 1969 por decreto ley se crea la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), la misma que tarda 10 años en estructurarse y cohesionarse como un órgano gestor del Sistema de Defensa Nacional, dependiente directamente del presidente de la República; organización que se mantuvo hasta el año 1987 en que, por medio de un Decreto Legislativo, es adscrita como un órgano dependiente del Ministerio de Defensa, recientemente creado.

En el año 1991, por dispositivo legal, la SEDENA es adscrita a la PCM, manteniéndose bajo la organización de la Presidencia del Consejo de Ministros hasta el año 2002, en que es prácticamente desactivada y absorbida por la Dirección General de Política y Estrategia (DIGEPE) creada como órgano de línea del Ministerio de Defensa. El año 2005, se crea el Viceministerio de Políticas para la Defensa, quien integra bajo su estructura organizacional a la DIGEPE, así como a la entidad gestora del SIDENA.

En el año 2012, luego de las recomendaciones derivadas de estudios y análisis efectuados a lo largo de dos años, se reactiva la SEDENA como un órgano adscrito a la PCM ocupando la gestión de la seguridad y defensa nacional, en el lugar que tuvo veinte años atrás. Lamentablemente, esta decisión no pudo –aparentemente– “madurarse bien” y en menos de cuatro años fue nuevamente desactivada y absorbida por fusión en el Ministerio de Defensa; es decir, regresamos a la estructura de gestión que fuera cuestionada en los estudios que llevaron a la reactivación de la SEDENA.

Decidida la integración por absorción de la SEDENA dentro del sector Defensa, prácticamente, se dejó al SIDENA sin un órgano de gestión ejecutiva; hecho – evidentemente– afectó al proceso estratégico de seguridad nacional, dejando todo el peso del sistema en el Presidente de la República, quien no solo tendría que haberse preocupado por presidirlo, sino al mismo tiempo por gestionarlo en todos sus niveles.

En un superficial análisis sobre qué pudo haber llevado al Estado a prescindir de una entidad que gestione integralmente el sistema de seguridad nacional –más allá del tema económico que en su momento se arguyó–, se podría inferir que pudo haber sido el haber continuado relacionando la seguridad nacional bajo la defensa nacional; restándole –quizás– importancia a su naturaleza multidimensional, o tal vez, en razón a establecer una separación entre la seguridad nacional y la defensa nacional, percibido esto último en que la SEDENA se centró en gestionar y supervisar el ámbito no militar de la seguridad nacional.

Este probable mal entendimiento, ha venido siendo reorientado por el propio Ministerio de Defensa, por lo que en el 2018 se creó la Unidad Funcional de Gestión del Sistema de Defensa (UGESIDENA); si bien aún dependiente del Ministerio de Defensa, pero con la responsabilidad de ocuparse de la gestión del sistema y de la Secretaría del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA). Y tal vez, pensando que, en algún tiempo futuro, podría reubicarse en su lugar orgánico natural, el cual debería ser directamente dependiente de la Presidencia de la República o –porque no– de la Vicepresidencia de la República; y, en su defecto, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Como podemos apreciar en la sucinta revisión de los antecedentes de ambos sistemas, parecería que hemos venido “involucionando” a través de los tiempos, en lugar de evolucionar sobre la base del aprendizaje en el cambio a la búsqueda de un futuro mejor para nuestra nación.

En el presente artículo –un tanto profundo, podríamos decir por su relativa extensión, pero no exhaustivo por su limitación como artículo– abordaremos de la forma más clara posible, la problemática que existe en nuestro país, con referencia al entendimiento de la necesidad de una estrategia integral de seguridad nacional; para lo cual iniciaremos por tratar sobre el cambio paradigmático que ha llevado a otros Estados a evolucionar en su concepción de seguridad nacional, pasando de centrar la protección del ser humano a partir de sus sistemas de defensa contra la amenaza perpetrada por otros Estados, a la centrada en la seguridad humana a partir de sistemas de seguridad nacional.

Trataré, en esta parte inicial, de emplear el lenguaje más simple posible, a fin de no confundir a aquel lector con conocimientos básicos sobre seguridad y defensa nacional, así como no desalentar en la lectura a aquel profesional de la defensa, que posee vasta experiencia vivencial y cognitiva producto de su formación educativa superior en seguridad y defensa nacional.

Luego de sentado este breve análisis del cambio paradigmático, abordaremos la problemática, que, producto de la línea de investigación que mantiene el autor del presente artículo, ha llevado, humildemente, a plantear la necesidad de una evolución tanto en la conceptualización, como en la imperiosa necesidad de una estrategia integral de seguridad nacional, que soporte directamente la construcción del futuro que deseamos los peruanos.

Sobre el final del artículo, nos centraremos en explicar la concepción de seguridad nacional propuesta, para lo cual me apoyaré en una breve revisión conceptual práctica sobre prospectiva estratégica, políticas públicas y su relación con la estrategia de seguridad nacional; para un más claro entendimiento de la idea conceptual propuesta.

Como conclusión, y dado que el presente artículo comprende, prácticamente, una suerte de estado de la cuestión sobre la base de la línea de investigación científica del autor; plantearemos unas cuántas interrogantes, que nos ayuden a cuestionarnos; parafraseando a Drucker (2018) si estamos haciendo correctamente las cosas sobre la base de suposiciones que han quedado descontinuadas, en razón, a cambios en el paradigma de la concepción de seguridad nacional y la capacidad creciente en la influencia sobre el resultado de los hechos a cargo de actores no estatales.

Seguridad nacional, hacia una evolución de su concepción

La Seguridad Nacional en su concepto natural refiere a la seguridad de los nacionales, es decir de las personas que habitan una misma nación; como tal se encuentra naturalmente ligada a la seguridad de la persona humana, dimensionando esta seguridad tanto a la supervivencia, como a establecer el entorno de paz y tranquilidad que deba tener para su desarrollo.

Buscar una definición exacta al concepto de seguridad nacional, es sumamente complicado; muchos autores –inclusive la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional emitida por la SEDENA³– lo consideran polisémico. Esta publicación la define de la siguiente forma:

“Situación que alcanza el Estado en la que tiene garantizada la soberanía, independencia e integridad territorial, el Estado constitucional de derecho, la paz social y los intereses nacionales; así como la protección de la persona y los derechos humanos, mediante acciones de naturaleza diversa y carácter multidimensional, que permitan hacer frente a las amenazas y las preocupaciones con la finalidad de crear las condiciones propicias para el bienestar general” (SEDENA, 2015:71)

Más allá de su definición, lo que es –universalmente– común, es que el fin de todo Estado con respecto a su nación se orienta sobre el establecimiento de la seguridad, tanto interna como externa, así como en alcanzar el desarrollo correspondiente; como tal la responsabilidad, tanto de la seguridad como del desarrollo de la nación recae –como es lógico- en el Jefe de Estado o Jefe de Gobierno.

Esta consideración universal, no es diferente en nuestra realidad nacional, considerándose que la seguridad nacional encierra tanto a la seguridad externa como a la interna, tal como lo refieren prácticamente la totalidad de las Cartas Magnas publicadas, desde la primera de 1823; la que confería –como sigue siendo en la actual Constitución Política– la responsabilidad de la seguridad interior y exterior al Presidente de la República, como Jefe de Estado.

³ La Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, publicada por el SEDENA mediante R.J. Nro. 109-2015-SEDENA del 9 diciembre 2015; sobre la cual, aunque no he podido confirmar su vigencia, se encuentra citada en la actual Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030

Pero ¿qué ha cambiado desde el siglo pasado a la actualidad con respecto a la concepción y enfoque estratégico de la seguridad nacional?

Buzan (1983) sostiene que, para un claro entendimiento del concepto de seguridad nacional, es necesario comprender de forma apropiada el problema que a la seguridad de la nación le compete resolver; concluyendo que una concepción mal desarrollada, llega al extremo de constituirse en parte del problema. Considera, asimismo, que, para conceptualizar la seguridad nacional, es necesario tener un objeto referente y a partir de éste establecer las condiciones necesarias de seguridad requeridas por tal objeto.

Desde la época cavernaria, el ser humano ha buscado protegerse de todo aquello que pueda amenazarlo; como tal, para el cavernícola el objeto referente era su integridad personal y la de su familia, es decir el individuo, la persona humana.

Sobre las condiciones necesarias para el objeto individuo, podríamos sostener que al cavernícola le preocupaba tener una cueva que pueda guarecerse, junto con su familia, de la inclemencia del clima, protegerlos de los depredadores, así como de otros cavernícolas que puedan querer apropiarse de su mujer o de sus alimentos almacenados.

Con el pasar de los tiempos, los cavernícolas aprendieron que, organizándose en clanes familiares, podrían alcanzar una mayor capacidad de protección; evolucionando de esa forma en una mayor necesidad de seguridad, dado que el objeto referente fue pasando del individuo y su familia, a la seguridad de los clanes, espacios de almacenamiento de comida, sus armas de defensa, el hábitat de la tribu, etc.

Así a través de los tiempos fue evolucionando, tanto el objeto referente como las condiciones necesarias de seguridad; evolución que fue a la par con el desarrollo del ser humano y de las sociedades. Por lo que la esencia conceptual doctrinaria que nació en la doctrina del hoy Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), sobre la relación entre Desarrollo y Defensa como instrumentos para el Bienestar Común y Seguridad Integral; se mantienen, en mi opinión, desde los primeros días de la evolución de las sociedades.

Cómo vemos el objeto referente, primigenio de la Seguridad Nacional, ha sido siempre la persona humana, el individuo nacional; objeto que ha venido ampliándose, conforme al incremento de los niveles de bienestar de las sociedades y sobre todo a aquello que amenaza la condición de seguridad exigidas por el nivel de bienestar proyectado.

Ya en los tiempos que nos ha tocado vivir, el paradigma sobre el cual se ha soportado la concepción de protección del ser nacional, sus bienes y posesiones; ha tenido un cambio drástico a partir del año 1991, tras la caída del Muro de Berlín, que demarca el término de la Guerra Fría.

Y es que como se vivió en las guerras del siglo XX, los estados se defendían principalmente de la invasión de otros estados, en los intereses –quizás– de poder acceder al dominio de los territorios que requerirían para desarrollar a sus naciones o de evitar el afán expansionista de otra potencia; para luego del término de la guerra fría, dimensionarse aquellas amenazas constituidas por actores no estatales.

Tal como sostiene Lahiry (2020), el paradigma de la seguridad nacional cambió desde el término de la Guerra Fría, pasando de la seguridad del Estado, centrada en la defensa de la soberanía, integridad del territorio y orden interno ante la amenaza de otros estados, al de seguridad humana, centrándose en la seguridad del individuo, el buen vivir y la dignidad, con un enfoque multidimensional: seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, individual, comunitaria y política.

Similarmente, Cabrera (2021) considera que, a partir del término de la guerra fría, el concepto de seguridad evolucionó hacia nuevos enfoques, elementos y valores por defender; además de nuevos actores, nuevas capacidades, formas de actuar y medio a emplear poco conocidos hasta los momentos en que afectaron de alguna manera a la seguridad nacional.

Para nuestra región, la mayor conciencia sobre este cambio paradigmático se marca a partir del atentado sobre las torres gemelas, de setiembre del 2001; tornándose la amenaza a la seguridad nacional de naturaleza *interméstica*⁴, así como de origen antrópico, tanto intencional como no intencionado, hasta aquellas causadas por fenómenos naturales.

Tal como fuera conceptualizado en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en la que se reconoce la existencia de diferentes perspectivas de amenazas y prioridades de seguridad; sugiriendo, inclusive, una categorización clasificándolas en amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa (OEA, 2003).

A pesar de no haberse empleado términos como holístico y multidimensional, este enfoque, como podemos apreciar, existió desde mucho antes del término de la guerra fría; diría desde las épocas cavernarias.

Lo que, en mi entendimiento, ha evolucionado es tanto la capacidad de los actores no estatales para influenciar sobre el resultado de los sucesos, como las formas de actuar, inclusive por estados, en las zonas grises, denominación que define a aquellas acciones que no son reconocidas por los actores perpetradores, así como difícilmente podrían ser atribuidas a un adversario conocido.

La evolución del ciberespacio, y con éste el ciberespionaje y el cibernsabotaje, así como las operaciones de influencia, recrudecen aún más los desafíos que los estados tienen sobre las zonas grises y las amenazas híbridas (García, 2021).

⁴ Término empleado por Manning (1977) para referirse a problemas que comprenden una indisoluble y simultánea naturaleza, tanto doméstica como internacional; es decir, que existirá una influencia de y en los asuntos domésticos e internacionales en tales problemas. Podríamos entenderlo, asimismo, como la unión de los asuntos de política exterior con los de política interior; tal como refiere el mismo autor. En el contexto del presente artículo nos soportamos en este término, en una similar dual naturaleza de los problemas de seguridad nacional, en razón al crecimiento de la influencia de los actores no estatales, así como la transnacionalización de las amenazas; tal como refiere Chad (2020).

Esta aseveración se evidencia en hechos históricos, como el del atentado sobre las torres gemelas, en que la injerencia de una organización del terrorismo internacional, cambio drásticamente las proyecciones futuras de las naciones; otro hecho histórico fue la serie de ciberataques recibidos por Estonia durante el año 2007, emergiendo una nueva forma de afectar la Seguridad Nacional de un Estado, así como una nueva forma de ejercer presión o retar el poder de otro Estado, constituyéndose además en el nacimiento consciente de la importancia de la ciberseguridad nacional, como parte de la seguridad nacional, llevando a Estonia a ser la potencia en ciberseguridad y ciberdefensa del mundo (McGuinness, 2017).

Un nuevo hecho histórico, el que actualmente sufrimos, la pandemia global, marca una obligada reevaluación de las concepciones de seguridad nacional; conforme lo sostiene Osman, et al. (2021), la pandemia del COVID-19, así como futuras crisis originadas por problemas de salud pública graves, deben ser consideradas como problemas de seguridad nacional.

Albert, et al. (2021), sostienen sobre el mismo hecho y mirando tal amenaza desde las perspectivas del individuo y del Estado, que ha quedado más que evidente que enfermedades infectocontagiosas como la ocasionada por el COVID-19, deberán ser consideradas como amenazas a la seguridad internacional.

Como tal, en este nuevo paradigma, la concepción de seguridad nacional, podríamos afirmar que considera como objetos referentes al individuo (nacional), territorio, recursos naturales, medioambiente, infraestructura e información; debiendo establecerse las condiciones de seguridad necesarias en función del desarrollo proyectado, tanto en los entornos terrestre como marítimo, aéreo, sideral y digital. Es decir, en los espacios en los que se desarrolla e interactúa el ser humano.

Seguridad nacional en el Perú, una problemática existencial

Las entidades nacionales que centralizan el proceso de planeamiento estratégico de todo Estado tienen como función principal definir el futuro que deba ser proyectado, en un horizonte de largo plazo –normalmente de 30 a 50 años– el mismo que luego de ser legitimado por la correspondiente nación, pasa a definir el plan estratégico nacional para alcanzar tal futuro; el que debe comprender tanto al plan o estrategia de desarrollo nacional como al de seguridad nacional.

Es relevante, remarcar, que la definición del futuro deseado se efectúa con el soporte de un estudio o análisis prospectivo estratégico, proyectándose futuros alternativos en función de las tendencias que marcarán la probable evolución de los sucesos visualizados en un horizonte de tiempo definido.

Este mismo análisis, permite determinar los factores, indicadores, indicativos o drivers –dependiendo de la terminología y metodología aplicada– que marcarán los cambios o afectarán en alguna medida a los resultados que la estrategia espera alcanzar; identificando a partir de estos factores los actores claves, cuya interacción influirá en el resultado de los eventos o hechos futuros.

El futuro deseado, determinado a partir del soporte de la prospectiva estratégica, define métricamente sus logros a través del cumplimiento de objetivos estratégicos nacionales, orientando, como es lógico, a la estrategia de seguridad nacional.

El relacionamiento entre los dos sistemas, planificación estratégica y defensa nacional cae por su propio peso; existiendo una relación sinérgica y simbiótica, a tal nivel que de faltar uno de estos, difícilmente se lograría el deseado desarrollo de una nación, corriéndose, además, el riesgo de afectarse la supervivencia de esta.

¿Cómo están relacionados o qué nivel de integración tienen ambos sistemas en la actualidad?

Tal y como hemos tratado en la introducción del presente artículo, el SINAPLAN y el SIDENA, nacieron cada uno en su momento, y aunque en el mismo decenio, al parecer nunca fueron orientados hacia una integración de ambos. Felizmente, la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 (PNMSDN), publicada y presentada el presente año, parece estar encaminada hacia esta necesaria integración.

Ya el problema que representaba hasta antes de la publicación de esta nueva política multisectorial fue fundamentado por Zavaleta (2020) cuando sostuvo que, prácticamente desde inicio del presente siglo hasta el 2018, al Estado peruano no le ha sido posible asegurar una gestión coherente y consistente de la política de seguridad y defensa nacional; lo que llevó entre otros aspectos a que las amenazas a la seguridad nacional no puedan ser adecuadamente afrontadas.

Ante estas realidades, quedaría evidente que, si no ha habido un desarrollo coherente de una política de seguridad y defensa nacional, y por otro lado en el recorrer de los años hemos venido dando “tumbos” buscando un ordenamiento de nuestros procesos de planificación estratégica; es prácticamente imposible que podamos hablar de una integración de sistemas, entre el SINAPLAN y el SIDENA. Entonces, surgiría un nuevo cuestionamiento sobre la necesidad de integración del sistema de planificación estratégico nacional y el sistema de defensa nacional.

Tal como se menciona en la actual PNMSDN al 2030, el Plan Bicentenario (CEPLAN, 2011) incorporó como parte de los objetivos del eje estado y gobernabilidad la necesidad de desarrollo de una política de seguridad que considere tanto un sistema que garantice la seguridad nacional, como que participe en la seguridad cooperativa.

De la revisión del referido plan, apreciamos expresiones que permitirían sostener la identificación de un problema en cuánto a la importancia y necesidad de seguridad nacional.

La falta de una adecuada conciencia sobre la necesidad de seguridad, de un claro entendimiento de la relación con la defensa y el desarrollo nacional; contrastado con la necesidad de una capacidad que pueda hacer frente a las amenazas y pueda garantizar las condiciones de seguridad necesarias para alcanzar los objetivos del desarrollo, contextualizan el problema existencial y evidencian la no existencia de una relación sistémica entre estrategia de desarrollo y estrategia de seguridad.

Si bien, el antes referido plan estratégico determina los objetivos y define una serie de lineamientos que orienta el disponer de la capacidad y estructura organizacional necesaria para alcanzar y mantener las condiciones de seguridad requeridas para el desarrollo; ¿por qué mantenemos aún problemas de seguridad que afectan considerablemente el desarrollo nacional?

Quizás la respuesta está en las conclusiones de Zavala (2020) que comentáramos en párrafos precedentes, lo que evidenciaría por un lado la no integración sistémica de ambos procesos estratégicos, así como por la no existencia de una estrategia de seguridad y defensa nacional.

Al respecto Zariquiey (2013), sostuvo que si bien se dispone de una política de Estado en materia de seguridad y defensa, adolecemos de una estrategia que haya nacido de un concienzudo proceso de planificación estratégica, que permita disponer tanto la capacidad de respuesta necesaria, como la de gestión, para afrontar con éxito situaciones contingentes o inesperadas.

En cuanto a la falta de integración sistémica, la PNMSDN considera como una de las causas del problema de seguridad nacional en el Perú, la desestructuración sistémica que ha venido sufriendo el SIDENA al pasar de diferentes gobiernos. Desestructuración que afecta la actuación integral e integrada del Estado, lo que lógicamente tendrá impacto en la eficacia de los resultados esperados.

Más allá del SIDENA, disponemos en el Estado un Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), un Sistema de Seguridad Ciudadana (SINASEC), así como un Sistema de Gestión de Riesgos y Desastres (SINAGERD); además de otros sistemas funcionales y administrativos específicos, que se integran o relacionan con los mencionados. Estos sistemas funcionales, conforme a la normatividad vigente, se encuentran bajo la rectoría de diferentes sectores; cubriendo éstos, en términos concretos, la multidimensionalidad de la Seguridad Nacional.

Esta problemática, podría estar complicándose más, debido a la implícita existencia – aunque no precisada específicamente– de un sistema de seguridad digital de la Nación; el que es rectorado por la PCM a través de la Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI), fungiendo esta entidad, en la responsable de la estrategia de ciberseguridad nacional siendo parte de la seguridad nacional. Sin embargo, el reciente reglamento del DLeg 1412 (Ley de gobierno digital), define una estructura de gestión y una serie de procedimientos normativos, que deberían llevar paulatinamente a la creación de un sistema nacional de seguridad digital integrado al sistema de seguridad nacional.

Los sistemas funcionales antes especificados, incluyendo el que debería constituirse como seguridad digital, tendría una lógica existencial en la necesidad del desarrollo de estrategias y estructuras organizacionales, que planifiquen y actúen ante riesgos y amenazas a la seguridad, dentro de cada uno de sus correspondientes ámbitos; a los que se deberían integrar o articular aquellos otros sistemas funcionales que se encargan de procesos complementarios, conexos o de soporte al SIDENA; tal como lo consideró la reemplazada Política de Seguridad y Defensa Nacional⁵.

La referida política consideraba un concepto de articulación sistémico por medio de los sistemas funcionales involucrados en los objetivos y lineamientos de la política, los que incluía al: Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza (SINADIF), Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH), Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud (SNCDs), Sistema Nacional de Gestión Forestal y Fauna Silvestre (SINAFOR), Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT), Sistema Nacional de

⁵ D.S. N° 012-2017-DE de fecha 20 diciembre 2017

Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE); además del SINASEC y SINAGERD.

Esta articulación sistémica, la que quizás no haya sido debidamente clarificada o delimitada en sus funciones, permitiría alcanzar la integración sistémica adecuada para planificar, gestionar y responder ante todo riesgo o amenaza a la Seguridad Nacional.

De haber sido así, quedaría centralizado en el SIDENA la planificación, dirección y gestión de la estrategia de seguridad nacional, correspondiendo a cada sistema funcional la planificación y gestión de las estrategias que correspondan a su ámbito de competencia; permitiendo asimismo a que el SINA, a través del SIDENA, pueda proveer conocimiento útil para reducir la incertidumbre con relación a los actores generadores del riesgo o amenaza, dentro de las competencias de cada sistema funcional.

Auscultando la relación entre los procesos de planificación estratégica para el desarrollo nacional con el de la seguridad y defensa nacional

Remarcando lo sostenido en párrafos precedentes, entre los dos sistemas encontramos una relación sinérgica y simbiótica. Al respecto refiere Cabrera (2021), la concepción de la Seguridad Nacional en este siglo implica un proceso de planificación especializado que armonice los conceptos de desarrollo, defensa y seguridad.

Si entendemos la estrategia como el arte que permite determinar los modos en los que emplearemos los recursos disponibles para alcanzar con éxito el resultado esperado; entonces partiremos puntualizando que el éxito de toda estrategia estará tanto en el concienzudo análisis del entorno futuro sobre el cuál se espera alcanzar el éxito, como en la dirección y gestión óptima de las acciones que permitirían alcanzarlo (Adawi, 2020).

Como sabemos el SINAPLAN es el sistema que integra el proceso de planeamiento estratégico nacional, el mismo que se orienta hacia el desarrollo de la nación, proyectando a partir de las 35 políticas de estado del Acuerdo Nacional un futuro concertado, que contextualiza un futuro promisorio de bienestar y prosperidad económica para la Nación.

Para alcanzar tal futuro, se ha de formular un PEDN, el mismo que define los objetivos estratégicos nacionales para alcanzar la situación futura deseada, determinando a partir de éstos una serie de lineamientos estratégicos para orientar las políticas y estrategias de acción que permitirán el logro de tales objetivos estratégicos.

A partir del PEDN, al inicio de cada nuevo gobierno, conforme lo establece la Constitución Política y lo regula procedimentalmente la normatividad legal, se presenta la Política General de Gobierno (PGG), la misma que orienta estratégicamente la acción pública que permitirá durante el correspondiente período de gobierno, concretar o contribuir al logro de los objetivos estratégicos nacionales contenidos en el PEDN, así como en aquellas políticas nacionales que se encuentran en ejecución.

A partir de la PGG, se han de enrumbar las políticas públicas nacionales, las mismas que partirán del análisis de los problemas públicos que deban resolverse para alcanzar los objetivos estratégicos, y definiendo –a partir de las soluciones proyectadas– los lineamientos que orientarán las estrategias de acción pública, que determinarán las intervenciones públicas que permitirán alcanzar los resultados que contribuirán al logro del objetivo estratégico nacional.

La definición de la acción estratégica que implementarán las correspondientes políticas públicas requiere de un análisis multidimensional que permita, como proceso de análisis estratégico, entender la situación futura o resultado (solución del problema público) que se espera lograr, así como el problema estratégico que ha de resolverse para alcanzar tal resultado, a partir del estudio de la situación presente. Este análisis estratégico, comprende diferentes dimensiones, entre las que debería estar incluida la dimensión de seguridad.

Cabrera (2021) citando a Padan & Michlin-Shapir⁶, menciona que la necesaria condición de seguridad es alcanzada a través de acciones orientadas en eliminar, contener o reducir vulnerabilidades; valiéndose para tal fin de diversos ámbitos o dimensiones (social, económico, cultural, institucional, defensa, etc.)

⁶ Padan, C. y Michlin-Shapir, V. [Ed] (2019) *National Security in a "Liquid World"*. Memorandum 195, Oct. 2019, INSS. Disponible en: https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2019/10/Memo195_e_compressed.pdf

La dimensión de seguridad comprende una evaluación integral del nivel de orden interno y seguridad del área de la acción pública, así como del área de intervención. Se debe analizar la probable influencia de las amenazas a la seguridad nacional, así como la emergencia de algún actor que pueda amenazar de alguna manera las intervenciones públicas que se deriven de la política pública a ser implementada.

La pregunta que nos haríamos ahora es: ¿se hace el análisis de esta dimensión como parte del diseño y formulación de cada política pública? En el caso que se haga ¿qué aspectos comprende tal análisis? Es importante tomar en consideración que el análisis de esta dimensión también debe abarcar el nivel de seguridad que se requerirá al alcanzar la situación futura deseada, sobre todo cuando la intervención comprende proyectos de infraestructura de desarrollo, activos críticos, recursos claves, áreas urbanas, industriales, comerciales, turísticas, etc.

El análisis comprenderá, asimismo, el probable riesgo en la afectación de activos críticos nacionales o recursos claves existentes en el área de la acción o área de influencia de la intervención pública; no solo de aquellos que constituyen parte de la capacidad nacional a emplearse como parte de la intervención, sino de aquellos que soportan cualquiera de las capacidades nacionales.

Es meritorio, mencionar que en razón al enfoque multidimensional que tiene por naturaleza la seguridad, exista una relación de influencia intrínseca de esta dimensión con todas las otras dimensiones antes mencionadas; es así como la seguridad –vista en forma multidimensional– incluye a la seguridad ciudadana, seguridad externa, seguridad digital, seguridad internacional, seguridad ambiental, seguridad jurídica, seguridad tecnológica y todas aquellas relacionadas con la seguridad humana.

El cuestionamiento, a estas alturas de la lectura, sería: ¿cuán necesaria es una estrategia integral de seguridad nacional?

Seguridad nacional, la necesidad de una estrategia integral

La mejor forma de predecir el futuro es crearlo, frase célebre de Peter Drucker que ya en los años 90 visualizaba un mundo altamente cambiante y ambiguo, una realidad denominada entorno VUCA⁷ por sus siglas en inglés de volátil, incierto, complejo y ambiguo; un mundo en el que las interacciones e interrelaciones entre actores y factores devienen en situaciones impredecibles, resaltando la importancia de disponer en los Estados estructuras estratégicas centradas en profundos análisis para construir futuros promisorios, detectar e interpretar oportunamente las señales más débiles; permitiéndose así, anticipar riesgos y generar oportunidades para alcanzar el futuro deseado.

Así la prospectiva estratégica, la formulación de políticas públicas e inteligencia estratégica son tres disciplinas que conforman parte del proceso estratégico de todo Estado, de necesaria coexistencia para construir futuros y diseñar caminos alternativos para alcanzarlos con el éxito deseado.

La prospectiva estratégica, además de contextualizarnos los diferentes futuros alternativos que se podrían presentar en un determinado horizonte de análisis, nos permitirá tomar conocimiento sobre los actores y factores que generarán los cambios futuros.

El diseño de políticas públicas, nos permite determinar la solución al problema público, la misma que representará la situación futura deseada que orientará el análisis para la determinación de la mejor alternativa de solución de la misma política, es decir comprenderá el análisis estratégico para definir la intervención pública que permitirá alcanzar con éxito tal situación futura; debiendo emplearse la inteligencia estratégica, a través del análisis de la dimensión de seguridad nacional, tomar conocimiento oportuno de las capacidades, intenciones y acciones de los actores que podrían influir o afectar de alguna forma la acción pública, la capacidad o recursos necesarios para implementarla, o el resultado esperado.

⁷ Término atribuido al US Army War College, empleado en los años 90 en el ámbito militar académico para referirse a como se preveía sería el mundo tras el término de la guerra fría.

Es más, podríamos afirmar que la inteligencia estratégica debidamente integrada al diseño y formulación de políticas públicas no solo soportaría en anticipar aquel aspecto negativo que se podría contraponer a la intervención pública, sino podría con el mismo conocimiento ayudar en encontrar oportunidades para el éxito de tal intervención, así como para reestructurar la estrategia de acción definida como parte de la correspondiente política pública.

Al respecto, Fingar (2011) tratando acerca del uso de la inteligencia para anticipar oportunidades y moldear el futuro deseado, sostuvo que no nos deberíamos restringir a pensar que el conocimiento producto de la inteligencia solo nos permitirá alertar a los formuladores de política, así como a los gestores de seguridad nacional, sobre aquello que amenazará a nuestra nación, nuestros ciudadanos o nuestros intereses; aplicando la inteligencia de una forma apropiada y procedimentalmente coherente, permitiría al



mismo tiempo identificar oportunidades para moldear el futuro, redireccionando las acciones, alejándolas de inminentes resultados indeseados. El conocimiento producto del análisis de inteligencia

constituirán dos caras de una misma moneda, toda vez que tanto la identificación de oportunidades como de amenazas para la formulación de una misma política, exigen un análisis profundo sobre el mismo entorno de actuación.

En teoría y parafraseando al referido autor, el entendimiento del entorno en el cual la intervención pública derivada de una política pública alcanzará la situación futura deseada, permitirá determinar acciones orientadas a aprovechar las oportunidades visualizadas estratégicamente, así como definir las acciones necesarias para contrarrestar los riesgos y amenazas que puedan haber sido, en el mismo análisis, identificados.

Tanto el proceso estratégico para el desarrollo nacional como el de la seguridad nacional, se soportan en la prospectiva estratégica, la estrategia y la inteligencia estratégica; el proceso para el desarrollo nacional se centrará en definir el futuro deseado,

identificar las brechas entre presente y futuro, determinar las capacidades y estructurar las acciones para superar las brechas o lo que es lo mismo alcanzar el futuro deseado.

El proceso de seguridad nacional se deberá centrar, entonces, en determinar los riesgos y amenazas que podrían afectar tanto al logro de la situación futura deseada, como a las acciones y capacidades necesarias para alcanzarlo; definiendo su impacto probable, buscando el desarrollo de capacidades y diseño de estrategias para evitar o mitigar el daño, proteger la vulnerabilidad que pueda ser afectada o neutralizar la acción antagónica contra tal vulnerabilidad.

La integración sistémica entre prospectiva, inteligencia y estrategia, la podemos expresar tanto por el conocimiento necesario para entender el problema que deba resolver la aplicación de cada disciplina como encontrar la solución al mismo; así como también la podemos visualizar a través del actor.

Como podemos apreciar del gráfico, la relación entre estrategia e inteligencia se fundamenta en la necesidad de conocimiento de la estrategia para entender la realidad del entorno en donde se implementará o ejecutarán sus decisiones; siendo la inteligencia la que le provee el conocimiento que le permitirá entender tal realidad.

Por su lado la prospectiva, con la determinación de futuros alternativos, permite disponer de un conocimiento subjetivo, sobre cómo podría evolucionar la realidad, además de identificar a los actores y factores que generarán el cambio; hecho que facilita la visualización a la estrategia, siéndole útil para indagar sobre la evolución de la realidad presente, y dar una mejor orientación a la inteligencia, para que pueda proveer el conocimiento objetivo que permitirá entender y anticipar lo que podría afectar las decisiones.

Por su parte, la inteligencia se sirve de la prospectiva, para –al igual que la estrategia– disponer de conocimiento subjetivo, que oriente el mejor entendimiento de la realidad; con la particularidad que inteligencia estratégica no debe descartar entre la variedad de futuros determinados por la prospectiva, dado que en el mundo real podríamos afirmar que tales escenarios futuros son equiprobables.

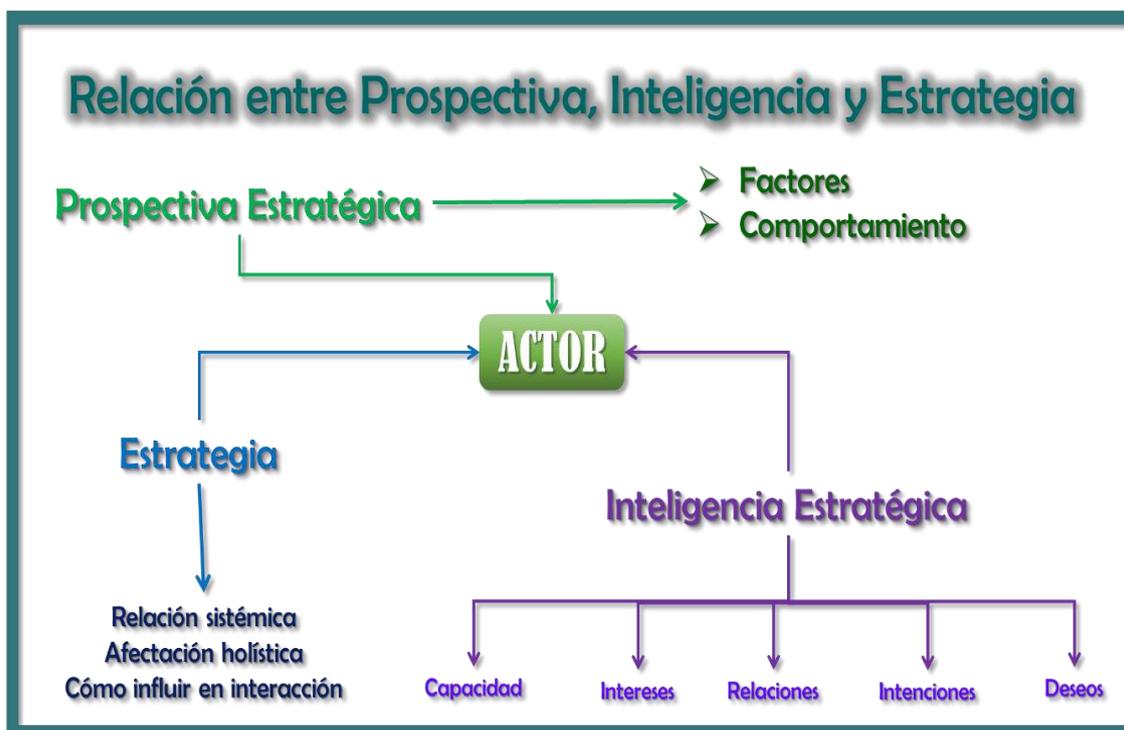
Razón por la cual la inteligencia se centra en el análisis de los factores, drivers, potenciadores, indicadores o indicativos, dependiendo de la metodología prospectiva que se aplique, para a través de la manifestación de éstos en la realidad presente poder anticipar eventos futuros soportándose en la orientación subjetiva, provista por la prospectiva. Es decir, encuentra en la prospectiva, y precisamente en la narrativa de cada escenario, una base de datos mental que permite anticipar lo que podría ocurrir.

Tal como lo sostiene Kuosa citando a Heinonen: *“Prospectiva e inteligencia pueden ayudarse mutuamente. La prospectiva provee visiones generales e inteligencia provee conocimiento”* (2014:80)

Es importante remarcar que tanto la estrategia y la inteligencia, así como el conocimiento científico, deben resolver un problema soportado en conocimiento y análisis; problema que ve incrementada su dificultad en función de su complejidad y de la incertidumbre que ha de requerir resolverse para poder bosquejar una solución plausible.

Puntualmente para la estrategia y la toma de decisiones, el problema se propone sobre la diferencia que existe entre una situación futura deseada y la situación actual; comprendiendo uno de los factores que más incide en este menester, la necesidad de conocimiento, necesidad que se ve insatisfecha por la incertidumbre.

Otra forma de relacionarlos es a través del actor, como podemos apreciar del subsiguiente gráfico; la prospectiva estratégica nos permitirá tomar conocimiento de los actores que generarán el cambio, comprender su comportamiento en su interacción con los factores de cambio.

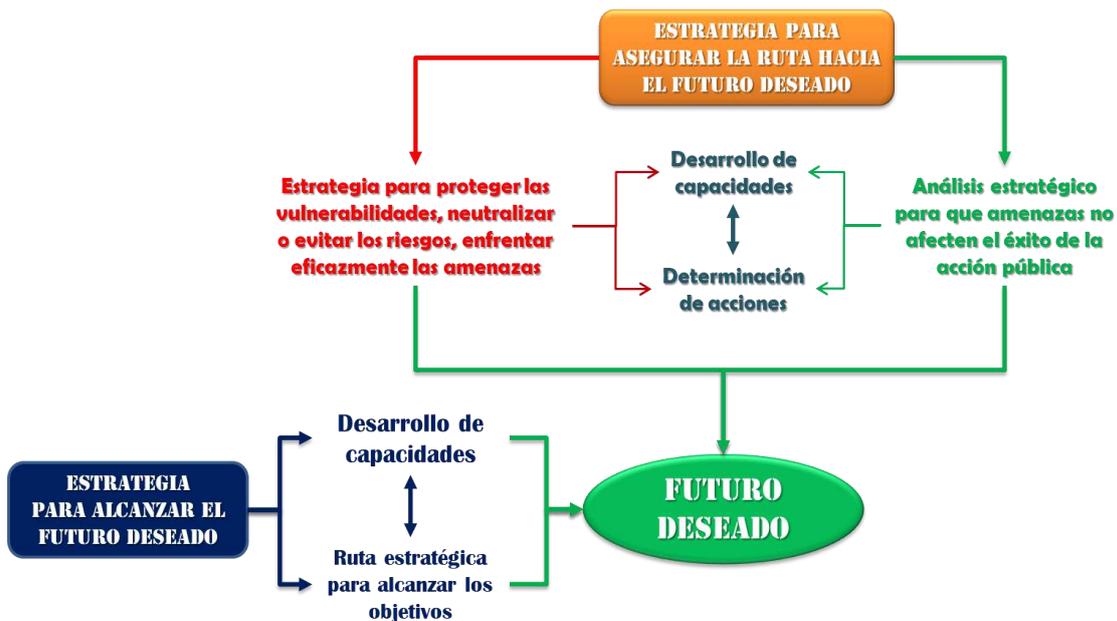


La estrategia toma tal conocimiento, para analizar la relación sistémica entre actores, determinar la afectación holística en el entorno como resultado de la interacción entre actores, así como analiza y determina la forma cómo podría influir en tal interacción de tal manera que el resultado de ésta sea el deseado.

Por su parte, la inteligencia estratégica analiza a los actores, determinando sus capacidades, intereses, relaciones, intenciones y deseos; anticipando en base a este conocimiento las acciones que los actores podrían emprender para afectar a la estrategia.

Conforme a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, las políticas públicas constituyen diseños que sustentan la acción pública, es decir, son el instrumento de gestión estratégica que permite concretar las Políticas de Estado y el PEDN; plan que determina los objetivos estratégicos y a partir de éstos orienta las acciones para alcanzar el futuro deseado, el mismo que ha sido definido a partir de un estudio prospectivo.

El futuro deseado estará estructurado por una serie de eventos resultantes de la interacción de actores y factores determinados a partir del estudio prospectivo efectuado, comprenderá como tanto aquellos eventos deseados que demarcarán el camino que deba seguir la estrategia de desarrollo nacional, así como aquellos indeseados que orientarán el análisis que debería definir la política de seguridad y defensa nacional.



Mientras que el PEDN orientará el diseño de estrategias para alcanzar el futuro deseado, en otras palabras, la ruta estratégica hacia el futuro deseado, concretándose a partir de la PGG y políticas nacionales que deben orientar tanto a las intervenciones públicas que articuladamente permitirán alcanzar tal futuro, como las capacidades necesarias para ejecutar tales intervenciones.

La política de seguridad y defensa nacional, por su lado, deberá orientar el diseño de estrategias para asegurar la ruta estratégica demarcada por el PEDN; estrategias que en un enfoque multidimensional deberán orientar su implementación en la acción para proteger las vulnerabilidades, neutralizar o evitar los riesgos y enfrentar eficazmente las amenazas, así como determinar las capacidades que deberán desarrollarse para la ejecución de tales estrategias de acción. Es decir, evitar o mitigar el impacto de las situaciones indeseadas o neutralizar a todo actor con intenciones contrapuestas.

En razón que la ruta estratégica definida por el PEDN se concreta en las PGG y políticas nacionales, la política de seguridad y defensa nacional deberá considerar la necesidad de analizar el entorno futuro en el cual la acción pública conseguirá alcanzar los objetivos definidos por las correspondientes políticas nacionales; encontrándose en este procedimiento estratégico, la innovación que se propone para asegurar que las políticas públicas culminen en intervenciones públicas exitosas, vale decir, que ningún interés antagónico o situación indeseada dificulten o impidan el camino hacia el éxito deseado.

Haciendo un rápido recuento del proceso de diseño y formulación de políticas públicas, la etapa de diseño nos permitirá analizar el problema público que deba resolver la correspondiente política, culminando con la definición de la solución a partir de un análisis causal del problema público; esta solución constituirá la situación futura que deberá alcanzar la correspondiente política pública (CEPLAN, 2018)

En el paso de alternativas de solución de la misma etapa, proponemos una variación en cuanto a la concepción doctrinaria y procedimiento analítico. Al comprender los primeros pasos de la etapa de diseño la determinación de la situación futura que deba alcanzarse, la determinación de las alternativas de solución –sumado a la etapa de formulación– constituirá el componente estratégico de la política pública, es decir comprenderá el análisis del problema estratégico que deberá ser resuelto para alcanzar, a partir de la situación actual, la situación futura deseada.

Este análisis, en términos generales, deberá ser sistémico y holístico; lo sistémico comprenderá el entendimiento del resultado de las interacciones entre actores y factores, y a partir de éste analizar el impacto en las diferentes dimensiones que componen el entorno estratégico futuro sobre el cual la política pública será implementada; o en otros términos, la acción pública alcanzará la situación futura deseada o, lo que es lo mismo, la solución al problema público definida en la etapa de diseño de la correspondiente política pública.

Si bien, por la limitación del presente artículo y variabilidad de metodologías disponibles, no vamos a desarrollar metodológicamente el análisis estratégico para la determinación de la alternativa de solución de la política pública debería aplicar; es meritorio desarrollar –en términos generales– cada una de las dimensiones que debería comprender el análisis holístico del entorno futuro en que la acción pública deberá conseguir el éxito deseado.

Teniendo en consideración el diagnóstico efectuado sobre el problema público que visualiza su solución en la situación futura deseada, se deben de definir los elementos que permitirán entender la composición sistémica del entorno, así como determinar las ventajas y desventajas, o potencialidades y debilidades, a considerarse en las alternativas de solución para

ANÁLISIS HOLÍSTICO



Político
Económico
Social
Tecnológico
Ambiental
Legal
Infraestructura
Seguridad

alcanzar la situación futura deseada.

Para poder diseñar el entorno de actuación, es decir el entorno donde se ejecutará la intervención pública, debemos comprender la situación futura, la situación actual, el problema que engloba el pasar de la situación actual a la futura, así como

el entorno futuro donde la intervención pública se ejecutará.

Para esto efectuamos un análisis holístico, inductivo-deductivo, sobre ocho dimensiones, representadas por el acrónimo PESTALIS: Político, Económico, Social, Tecnológico, Ambiental, Legal, Infraestructura y Seguridad. Sin ser exhaustivos, ni excluyentes, a continuación, se desarrollan los aspectos a considerar en cada una de las dimensiones.

La **dimensión política**, comprende el análisis de las autoridades de la localidad(es) del área de acción e influencia donde existe el problema público, se debe considerar aquellas autoridades superiores o del mismo nivel que guarden alguna relación con el funcionamiento del sistema que gestiona el problema público actual, así como aquellas que podrían constituirse en el período de aplicación de la política a implementar.

Se consideran, asimismo, las políticas públicas preexistentes relacionadas con el problema público y con la situación futura deseada, así como aquellas que entrarán en vigor durante el período de ejecución de la acción pública que se derivará de la política pública a implementar; además de los planes operativos o intervenciones públicas en ejecución dentro del entorno o ámbito de acción de la política pública que se va a formular.

El análisis de autoridades y políticas se centra en ver las responsabilidades, relación funcional, relaciones de coordinación, así como nivel de legitimación, es decir de reconocimiento de la población. Una autoridad no reconocida, difícilmente lograría el éxito en una intervención pública.

Se considera, asimismo, los intereses de los diferentes actores diferentes a autoridades, como, por ejemplo: entidades e instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad, órganos no gubernamentales (ONG), órganos internacionales, organizaciones del sector privado, etc. que interactúen o puedan interactuar producto de la acción pública derivada; se consideran inclusive al público que se pueda afectar directa o indirectamente. Los intereses representan las voluntades de personas, las mismas que podrían cambiar por la afectación de algún evento o factor específico, o por la injerencia de otro actor; los cambios de intereses pueden ser voluntarios o involuntarios, inclusive pueden ser producto de percepciones erradas de la realidad. Por lo que es importante su análisis e identificación causal.

Es importante considerar que un actor que hoy tiene un interés específico puede variar por diversas razones individuales o colectivas; inclusive habiendo tenido una intención concertada de soporte de la intención de la política pública, mostrando luego una intención opuesta. Este tipo de actores si no son identificados llevan al fracaso de la acción.

La **dimensión económica**, comprenderá el análisis de las condiciones económicas de la población beneficiaria, así como del área de acción e influencia en el resultado deseado de la política pública correspondiente. El análisis del área o localidad, dependiendo del propósito y tipo de intervención pública; comprenderá las actividades económicas, procesos económicos, soporte de la economía, existencia de empresas financieras, bancos, lugares de almacenajes, soporte logístico, posibilidad de participación con donación de recursos del sector privado u organizaciones de la sociedad. Así como la disponibilidad de apoyo de otras entidades del Estado.

Comprenderá, asimismo, de ser el caso, un análisis de la probable influencia que podría conllevar la economía de mercado ilegal o informal reinante en el área de acción directa e influencia, si es que existiera; adicionalmente la capacidad de soporte económico-financiero en el tiempo de vida del proyecto terminado.

La **dimensión social**, comprende el análisis sociológico, antropológico y cultural de la población beneficiaria, así como de toda aquella población que se encuentra en el área de influencia. Considerará la identificación de organizaciones sociales, gremios y otras agrupaciones; que podrían influir de alguna manera en la población beneficiaria. Se considerarán, asimismo, las condiciones laborales o actividades productivas de la población beneficiaria, así como del área de influencia.

La **dimensión tecnológica**, comprende el análisis de la capacidad tecnológica existente en el área de acción de la política, este análisis considera entre otros: telefonía, acceso a medios de comunicación, nivel de desarrollo tecnológico del área de la acción y de influencia. Así como todo sistema o medio empleado para el intercambio o coordinación de información.

La **dimensión ambiental**, comprende las condiciones climatológicas y geográficas del área de la acción o de influencia, este aspecto de análisis se debe enfocar en las complicaciones, así como en las ventajas u oportunidades que podría traer las condiciones ambientales de la zona. Se considerará asimismo el riesgo de daño ecológico, así como la afectación de zonas protegidas, fauna, flora y biodiversidad; por efecto de la intervención pública a ser ejecutada.

La **dimensión legal**, comprenderá aspectos legales relacionados con la intervención pública a ser ejecutada, que puedan influir o afectar a los beneficiarios, organizaciones sociales, sector privado o sector público. Los aspectos legales que se podrán considerar, por ejemplo, son el de propiedad de bienes y terrenos. Se considerará, asimismo, todo convenio o acuerdo sea nacional o internacional que se encuentre vigente y pueda afectar el área de la acción.

La **dimensión infraestructura**, comprenderá el análisis de la infraestructura requerida para la ejecución eficaz de la intervención; se evaluará tanto la disponible como la potencial; se analizará también los siguientes aspectos, según sea aplicable: infraestructura de transporte, infraestructura portuaria y aeroportuaria, infraestructura turística, académica, hospitalaria y toda aquella que se pueda relacionar con el tipo de intervención y actividades que comprenderá. Asimismo, se deben evaluar los servicios públicos esenciales disponibles en el área de la acción.

La **dimensión seguridad** comprende una evaluación integral del nivel de orden interno y seguridad del área de la acción pública, así como del área de intervención. Se debe analizar la probable influencia de las amenazas a la seguridad nacional, así como la emergencia de algún actor que pueda amenazar de alguna manera las intervenciones públicas que se deriven de la política pública a ser implementada. Es importante tomar en consideración que el análisis de esta dimensión también debe abarcar el nivel de seguridad que se requerirá al alcanzar la situación futura deseada, sobre todo cuando la intervención comprende proyectos de infraestructura de desarrollo, activos críticos, recursos claves, áreas urbanas, industriales, comerciales, turísticas, etc.

El análisis comprenderá, asimismo, la probable afectación de activos críticos nacionales o recursos claves existentes en el área de la acción o área de influencia de la intervención pública. Es relevante, mencionar que en razón al enfoque multidimensional que tiene -por naturaleza- la seguridad, exista una relación de influencia intrínseca de esta dimensión con todas las otras dimensiones antes mencionadas; es así como la seguridad -vista en forma multidimensional- incluye a la seguridad ciudadana, seguridad internacional, seguridad ambiental, seguridad jurídica y todas aquellas relacionadas con la seguridad humana.

Con la intención de sugerir el desarrollo metodológico para formular estrategias que permitan asegurar el éxito en el logro de los objetivos que en forma articulada nos llevarán a alcanzar el futuro deseado, debo remarcar que, toda estrategia sea para desarrollo nacional o seguridad nacional, debe considerar tanto la determinación de las acciones o actividades que llevarán al logro de los objetivos correspondientes, así como la determinación de las capacidades que se requerirán desarrollar o mejorar para poder ejecutar tales acciones o actividades.

La estrategia de desarrollo se enfocará en alcanzar la situación futura deseada, que para el caso de cada política nacional corresponderá a la solución del problema público determinado como parte de la etapa de diseño de la respectiva política.

En razón que las acciones que comprenderán las intervenciones públicas determinadas con la selección de la mejor alternativa de solución de la política, serán acciones que se tomarán en un tiempo futuro; es necesario efectuar un análisis del entorno estratégico (futuro) en el cual la acción pública será ejecutada y alcanzará el éxito esperado por la política pública. Este análisis, sistémico y holístico, debe comprender las dimensiones PESTALIS, en la que la dimensión seguridad corresponderá al análisis de competencia de la seguridad nacional.

La dimensión de seguridad, multidimensional por concepto, es la que conectará a la política pública tanto con la capacidad de seguridad nacional como la de inteligencia estratégica nacional; el nexo natural debería ser a través de las oficinas de seguridad y defensa nacional, es decir que las OSDENA deberían participar activamente en el diseño y formulación de políticas públicas, centrados en el análisis de la dimensión de seguridad nacional.

Como en los procesos de toma de decisiones todo fluye de arriba hacia abajo, es decir del más alto nivel de toma de decisiones hasta los últimos niveles de acción pública; el proceso estratégico de la seguridad nacional debería seguir la siguiente lógica:

- **Política Nacional de Seguridad Nacional**, como soporte al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, es decir sobre el horizonte futuro proyectado por el PEDN.
- **Concepción Estratégica de Seguridad Nacional**, como soporte a las Políticas Generales de Gobierno, es decir con un horizonte de 5 años y formulada al inicio de cada gobierno junto con la PGG.
- **Directivas estratégicas multidimensionales de Seguridad Nacional**, dentro de cada dimensión en función de la concepción estratégica de seguridad nacional y formuladas como soporte a las políticas nacionales que se deriven de la correspondiente PGG, como tal debería tener como horizonte el mismo que tiene la correspondiente política nacional que soporta.
- **Plan de desarrollo de capacidades y planes operativos**, subsidiarios a las correspondientes directivas estratégicas de seguridad nacional.

Con relación a la estructura organizacional que deba llevar el proceso estratégico de seguridad nacional, esta debe ser definida como parte de la correspondiente política nacional de seguridad nacional; teniendo en cuenta que es de imperiosa necesidad que se considere una entidad que dependa directamente del más alto nivel de decisión del Estado, es decir de la Presidencia de la República.

Podría tomarse soluciones diversas, Singapur por ejemplo tiene un coordinador de seguridad nacional e inteligencia estratégica; quien centraliza, con una organización debidamente estructurada, todo el proceso estratégico de planificación y gestión de la seguridad de su nación en apoyo al proceso estratégico de desarrollo nacional; otras naciones tienen soluciones con similares estructuras (Kuosa, 2010).

Al respecto, Ballesteros (2016) efectúa un análisis de diferentes estructuras organizacionales y estrategias de seguridad nacional, concluyendo que los países analizados tienen una visión amplia e integradora de la seguridad, todos establecen objetivos a largo plazo, 10 a más años; todos los países -menos uno- disponen de una estructura estratégica que se deriva de la estrategia diseñada.

Igualmente, los procesos de planificación y de gestión estratégica, así como los de gestión de crisis originadas por situaciones contingentes o de emergencia se encuentran integrados y centralizados en un consejo de seguridad, liderado por el jefe de Estado o de gobierno, como órgano político del más alto nivel, compuestos por estructuras orgánicas diseñadas para una función integral y sistémica.

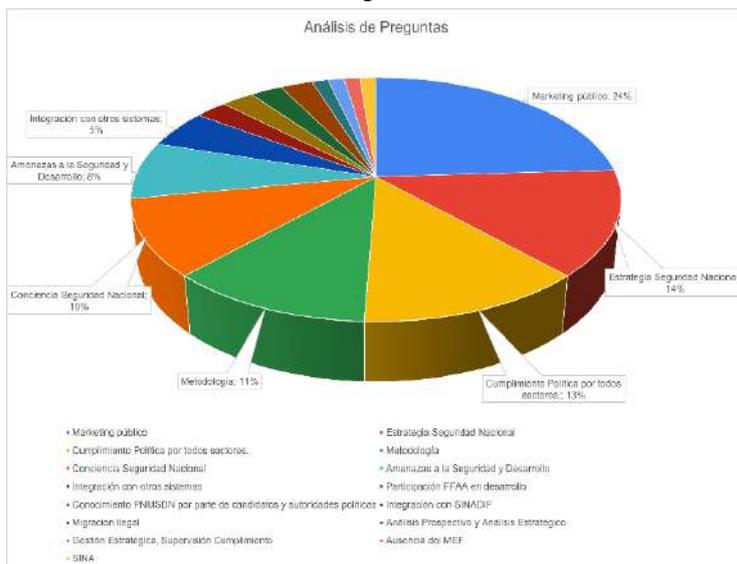
Sobre el diseño de la estrategia de seguridad nacional, el estudio efectuado por Ballesteros determinó que en los países analizados es función de un órgano que directamente depende del presidente de gobierno o jefe de Estado; ente que se encarga de centralizar la toma de decisiones, evaluar las amenazas, así como aconsejar en aspectos de seguridad, además de gestionar y supervisar la implementación de las decisiones políticas que se adopten, en el marco de seguridad nacional.

Consideraciones finales

Considerando el desarrollo del presente artículo como una especie de estado de la cuestión y tomando como referencia el conocimiento obtenido del seminario de presentación de la política nacional multisectorial de seguridad y defensa nacional al 2030, me permitiré plantear algunos cuestionamientos para alimentar la línea de investigación, con miras a poder plantear una solución plausible, que permita establecer tanto la estrategia adecuada de seguridad nacional, como la estructura organizacional y procedimientos de gestión que debieran derivarse de tal estrategia.

El seminario “Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030”, estuvo organizado por el CAEN-EPG y la UGESIDENA y se realizó el 23 setiembre 2021, contando con cerca de 500 participantes, funcionarios y gestores públicos del área de seguridad y defensa nacional, así como docentes y alumnos de diversos programas de perfeccionamiento en seguridad y defensa nacional (CAEN, 2021).

En tal evento los expositores evidenciaron, entre otros aspectos, la falta de una



estrategia de seguridad nacional que ha tenido nuestra nación, preocupación que coincidió con las preguntas de los asistentes, las mismas que en un 14% abarcaron interrogantes referidas a la necesidad de una estrategia de seguridad nacional; otras preguntas indagaron sobre aspectos

instrumentales de la referida política, cumplimiento de política por los sectores 13%, metodología aplicada 11% e integración con otros sistemas 5%.

Un interesante 34% de las preguntas, se centraron en cuestionamientos que denotaban una necesidad de concientización y sensibilización tanto de la política multisectorial de seguridad y defensa nacional, como de la concepción de seguridad nacional (marketing público 24% y conciencia de seguridad nacional 10%)⁸.

Con el afán de mantener abierto el debate académico sobre la necesidad de una reestructuración de la concepción, estructura organizacional y procesos estratégicos de la seguridad nacional; me permitiré plantear los siguientes cuestionamientos:

⁸ El cuadro ha sido confeccionado por el autor del presente artículo sobre un total de 51 preguntas clasificadas en 15 categorías, obtenidas del seminario “Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030”.

- ❖ ¿Cuán necesaria será la existencia de una entidad dedicada exclusivamente a la planificación y gestión de la seguridad nacional?
- ❖ Si, conforme a CEPLAN (2018) la solución al problema público determinado con la etapa de diseño de toda política pública representa la situación futura deseada de la respectiva política, y a partir de ésta se determinan las alternativas de solución; para que tales alternativas de solución puedan solucionar el problema estratégico para alcanzar tal situación futura, ¿cuán necesario es efectuar un análisis del entorno futuro donde la intervención pública buscará solucionar el problema público?
- ❖ ¿Cómo se ve afectado el éxito en alcanzar el resultado esperado por la política pública, al no considerarse un análisis de la dimensión de seguridad nacional, desde el diseño de la correspondiente política pública?
- ❖ ¿De qué forma son consideradas como parte del análisis para determinar las alternativas de solución de las políticas públicas, las amenazas a la seguridad nacional?
- ❖ ¿Considera el análisis de las alternativas de solución de la política pública la probable injerencia o actuación de actores con intereses opuestos al éxito buscado por la correspondiente política?
- ❖ ¿Cómo podría asegurarse alcanzar el futuro deseado de la Nación, sin la existencia de una estrategia de seguridad nacional?
- ❖ ¿Cómo podría definirse una estructura organizacional para la seguridad nacional, sin antes haber diseñado una estrategia de seguridad nacional?

Referencias Bibliográficas

- Adawi, L. (2020). *Estrategia y toma de decisiones en el entorno operacional*. Revista Pensamiento Conjunto 1(8), pp.6-20
- Albert, C., Baez, A., & Rutland, J. (2021). *Human security as biosecurity: Reconceptualizing national security threats in the time of COVID-19*. Politics and the Life Sciences, 40(1), 83-105. doi:10.1017/pls.2021.1
- Ballesteros, M. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa
- Buzan, B. (1983), *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Department of International Studies, University of Warwick.
- Cabrera, F. (2021). *Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional*. Revista Científica General José María Córdova, 19(33), 5-28. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.747>
- CEPLAN. (2018). *Guía de Políticas Nacionales, modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 57-2018/CEPLAN/PCD de fecha 14 noviembre 2018*.
- CEPLAN. (2016). 0 Día del Planificador en el Perú. <https://www.ceplan.gob.pe/blog/dia-del-planificador-en-el-peru/>
- CEPLAN. (2011). *Plan Bicentenario, el Perú hacia el 2021*. https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/plan_bicentenario_ceplan.pdf
- Cha, V. D. (2000). *Globalization and the Study of International Security*. Journal of Peace Research, 37(3), 391–403. <http://www.jstor.org/stable/425352>
- Drucker, P. (2018). *Eficacia ejecutiva*. Editorial Conecta
- García, G. (2021) *Desafíos en la zona gris*. Revista Española de Defensa, Enero 2021 (01) pp.48-49. <https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2021/01/informe-zona-gris-red-379.pdf>

- Decreto Legislativo N° 1088. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/DL-1088.pdf>
- Fingar, T. (2011). *Reducing Uncertainty, intelligence analysis and national security*. California: Stanford University.
- Kuosa, T. (2014). *Towards Strategic Intelligence - Foresight, Intelligence and Policy-Making*. Helsinki: Dynamic Futures
- Kuosa, T. (2011). *Practicing Strategic Foresight in Government, the cases of Finland, Singapore, and the European Union*. Singapore. Nanyang Technological University
- Lahiry S. (2020). *The Changing Narrative of Security Discourse: From State Security to Human Security in South Asia?* World Affairs.183(2):183-205. <https://doi:10.1177/0043820020921153>
- Manning, B. (1977). *The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals*. Foreign Affairs, 55(2), 306–324. <https://doi.org/10.2307/20039647>
- McGuinness, D. (2017). *Cómo uno de los primeros ciberataques de origen ruso de la historia transformó a un país*. BBC News. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-39800133>
- OEA. (2003). *Declaración sobre seguridad de las Américas*. https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- Osman, D., Hassan, M. , Tajudin, A. ., y Ali, A. (2021). *COVID-19 as a National Security Issue in Malaysia: A Comparison with the Italian and Australian Perspectives*. Academic Journal of Interdisciplinary Studies, 10(4), 261. <https://doi.org/10.36941/ajis-2021-0115>
- SEDENA. (2015). *Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional*. <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2021/01/8.%20Doctrina%20de%20Seguridad%20y%20Defensa%20Nacional%202015.pdf>



Zavaleta, H. (2020). *Análisis y reflexiones de la Política de Seguridad y Defensa Nacional (2001-2018) en pos del fortalecimiento de la seguridad nacional*. Revista de Ciencia e Investigación en Defensa-CAEN Vol. 1, N° 4, Julio - Octubre 2020 pp.63-75.

Zegarra, F. (10 noviembre 2014). La Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional. *Honor y Patria*. <https://honorypatria.blogspot.com/2014/11/la-secretaria-de-seguridad-y-defensa.html>



REVISTA ACADÉMICA CUADERNO DE TRABAJO

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo fue creada con la finalidad de difundir la creación intelectual, la producción docente e investigadora, el conocimiento científico y el pensamiento estratégico, tanto de los miembros de nuestra comunidad académica como de docentes e investigadores invitados, sobre los campos temáticos de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, y las líneas de investigación del CAEN-EPG. Se encuentra a cargo del Departamento de Doctrina.

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo, en cada edición, abordará un tema central en torno al cual se presentarán artículos de investigaciones originales, artículos de revisión, artículos metodológicos, reseñas bibliográficas, entre otros tipos de artículos, desde diversos enfoques y perspectivas disciplinares, contribuyendo de este modo con la seguridad y el desarrollo nacional.

El tema central para nuestras siguientes ediciones estará vinculados a los siguientes aspectos:

- **El Premio Marín: Participación de la sociedad en la investigación sobre Seguridad Nacional**
- **Desarrollo de zonas fronterizas**
- **Lucha contra el tráfico ilícito de drogas (Rol de los niveles de gobierno, los poderes del estado la PNP, las FFAA)**
- **Educación en seguridad nacional**
- **La seguridad nacional y los medios de comunicación**

Se invita a la comunidad académica nacional y profesionales interesados en la Seguridad Nacional a participar remitiendo sus artículos al siguiente correo electrónico: jefe.doctrina@caen.edu.pe Para tal efecto es necesario considerar las siguientes **normas de redacción:**

1. Los artículos que envíen a la Revista Académica Cuaderno de Trabajo deben ser originales e inéditos.
2. Los artículos remitidos deben de entregarse en formato Word A4 y en tipo de fuente Time New Roman tamaño 12.
3. La extensión mínima es de 4,000 palabras y la extensión máxima de 6,000 palabras.
4. Incluir, resumen, *abstract*, y palabras claves
5. Respetar las normas de redacción académica establecidos por el Manual de Publicaciones de la APA para uso de citas y referencias bibliográficas.
6. El interlineado debe de ser 1.5 cm, texto justificado.
7. Los títulos y subtítulos sin mayúsculas, excepto la primera letra de la primera palabra y los nombres propios.
8. Acompañar referencia resumida de la hoja de vida del autor del artículo, en un solo párrafo.
9. En cuanto al tipo de artículos, podrán ser:



- a. Científicos, que recoja los avances o resultados de un trabajo de investigación;
- b. De reflexión original;
- c. De revisión;
- d. De reporte de caso.

POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo se inscribe en el marco del acceso abierto al conocimiento científico de acuerdo con las declaraciones de Budapest (2002), Berlín (2003) y Bethesda (2003).

AVISO DE DERECHOS DE AUTOR

El contenido de los artículos publicados en la Revista Académica Cuaderno de Trabajo es de acceso libre y gratuito en edición electrónica. El propósito es facilitar la entrega del contenido a la comunidad académica y científica, fomentando de ese modo un mayor intercambio de conocimiento global.

ADVERTENCIA EDITORIAL

El contenido de todos los artículos es de responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la opinión institucional del Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN-EPG.