

El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica
y su integración en el diseño de políticas públicas para
el logro de una cultura de inteligencia

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE
DOCTOR EN DESARROLLO Y SEGURIDAD ESTRATÉGICA**

AUTOR:

DOCTOR VÍCTOR MIGUEL PIZARRO CARRILLO

REVISOR-ASESOR:

METODOLÓGICO: DR. ISAÍAS TAMAYO AUCAHUASI

TEMÁTICO: DR. EDWIN CRUZ ASPAJO

TEMÁTICO: DR. ERNESTO VILLÓN BRUNO

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN

SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

LIMA - PERÚ

2023



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

CONSTANCIA DE SIMILITUD

EL DIRECTOR DE INVESTIGACION ACADEMICA DEL CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES-ESCUELA DE POSGRADO.

CERTIFICA:

Que, el Informe final de tesis, del Señor, **Víctor Miguel PIZARRO CARRILLO**, egresado del Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica, denominada:

EL CRITERIO DE LEGITIMIDAD EN LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y SU INTEGRACIÓN EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL LOGRO DE UNA CULTURA DE INTELIGENCIA

ha sido sometida a la evaluación de turnitin, determinado como resultado **08 % de Similitud General**.

Se expide la presente constancia a solicitud del interesado para los fines que estime pertinente.

Chorrillos, 30 de noviembre de 2023.



Doctor

Carlos Fortunato, Escudero Sotomayor
Director de Investigación Académica
Centro de Altos Estudios Nacionales -EPG

NOMBRE DEL TRABAJO

Informe Final PIZARRO CARRILLO VICTOR MIGUEL 17 agosto 2023.docx

RECuento DE PALABRAS

64067 Words

RECuento DE PÁGINAS

201 Pages

FECHA DE ENTREGA

Nov 29, 2023 11:32 AM GMT-5

RECuento DE CARACTERES

351881 Characters

TAMAÑO DEL ARCHIVO

1.1MB

FECHA DEL INFORME

Nov 29, 2023 11:35 AM GMT-5

● **8% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos

- 7% Base de datos de Internet
- 2% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de Crossref
- Base de datos de contenido publicado de Crossref
- 4% Base de datos de trabajos entregados

● **Excluir del Reporte de Similitud**

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 30 palabras)



ROBERTO GALVEZ CASTRO
CRL (R)

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
ESCUELA DE POSGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS PARA OTORGAR
EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR

Chorrillos, 15 de diciembre del 2023

Reunido el Jurado de Tesis integrado por los Catedráticos:

Doctor Cesar LLONTOP SEBASTIANI.....Presidente
Doctor Carlos Fortunato ESCUDERO SOTOMAYOR.....Vocal
Doctor Edwin CRUZ ASPAJO.....Secretario

Para evaluar la sustentación del graduando:

MAESTRO VÍCTOR MIGUEL PIZARRO CARRILLO

Después de escuchar la exposición y como resultado de la deliberación, se acuerda

concederle la calificación de: APROBADO CON DISTINGUIMIENTO
con la calificación de 10

En mérito de lo cual el Jurado de Tesis lo declara APTO para que se le otorgue
el **Grado Académico de Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica**, conforme a las
disposiciones legales vigentes

En fe de lo cual firman la presente:



Doctor
Cesar LLONTOP SEBASTIANI
PRESIDENTE



Doctor
Carlos Fortunato ESCUDERO SOTOMAYOR
VOCAL



Doctor
Edwin CRUZ ASPAJO
SECRETARIO

Título de Tesis:

"EL CRITERIO DE LEGITIMIDAD EN LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y SU
INTEGRACIÓN EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL LOGRO DE UNA
CULTURA DE INTELIGENCIA"

| |
|------------------------------|
| REGISTRO DE GRADOS Y TÍTULOS |
| LIBRO |
| 01 |

Agradecimiento

Al Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), a mis superiores y subalternos integrantes del Sistema de Inteligencia Nacional por las enseñanzas recibidas.

Dedicatoria

A mis padres, esposa e hijos que motivan mi esfuerzo y desarrollo personal y profesional; y a los integrantes de la comunidad de inteligencia.

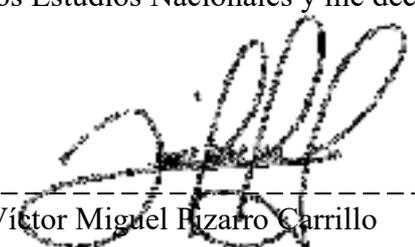
Declaración jurada de autoría

Mediante el presente documento, yo, Víctor Miguel Pizarro Carrillo, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 10313700, con domicilio real en calle El Galeón N° 270, en el distrito de Santiago de Surco, provincia de Lima, departamento de Lima, egresado del IV Doctorado en Desarrollo y Seguridad Estratégica del Centro de Altos Estudios Nacionales-Escuela de Posgrado (CAEN-EPG), declaro bajo juramento que:

Soy el autor de la investigación titulada El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica y su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia, que presento a los 17 días de abril del 2023, ante esta Institución con fines de optar al grado académico de Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica.

Dicha investigación no ha sido presentada ni publicada anteriormente por ningún otro investigador ni por el suscrito, para optar otro grado académico ni título profesional alguno. Declaro que se ha citado debidamente toda idea, texto, figura, fórmulas, tablas u otros que corresponden al suscrito o a otro en respeto irrestricto a los derechos de autor. Declaro conocer y me someto al marco legal y normativo vigente relacionado a dicha responsabilidad.

Declaro bajo juramento que los datos e información presentada pertenecen a la realidad estudiada, que no han sido falseados, adulterados, duplicados ni copiados. Que no he cometido fraude científico, plagio o vicios de autoría; en caso contrario, eximo de toda responsabilidad a la Escuela de Posgrado del Centro de Altos Estudios Nacionales y me declaro como el único responsable.

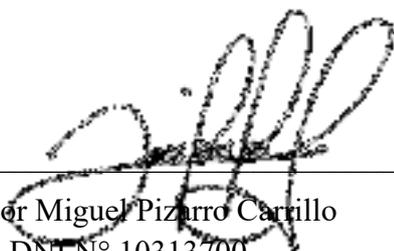


Víctor Miguel Pizarro Carrillo
DNI N° 10313700

Autorización de publicación

A través del presente documento autorizo al Centro de Altos Estudios Nacionales la publicación del texto completo o parcial de la tesis de grado titulada: “El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica y su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia”, que presento a los 17 días de abril del 2023, para optar al grado de Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica del Centro de Altos Estudios Nacionales-Escuela de Posgrado, en el Repositorio Institucional y en el Repositorio Nacional de Tesis (RENATI) de la SUNEDU, de conformidad al marco legal y normativo vigente. La tesis se mantendrá permanente e indefinidamente en el Repositorio para beneficio de la comunidad académica y de la sociedad. En tal sentido, autorizo gratuitamente y en régimen de no exclusividad los derechos estrictamente necesarios para hacer efectiva la publicación, de tal forma que el acceso a la misma sea libre y gratuito, permitiendo su consulta e impresión, pero no su modificación. La tesis puede ser distribuida, copiada y exhibida con fines académicos siempre que se indique la autoría y no se podrán realizar obras derivadas de la misma.

Lima, 28 de diciembre de 2023



Víctor Miguel Pizarro Carrillo
DNI N° 10313700

Índice

| | Página |
|---|--------|
| Jurado evaluador | ii |
| Agradecimiento | v |
| Dedicatoria | vi |
| Declaración jurada de autoría..... | vii |
| Autorización de publicación | viii |
| Índice..... | ix |
| Índice de tablas..... | xii |
| Índice de figuras..... | xiii |
| Resumen..... | xiv |
| Introducción | xvii |
| CAPÍTULO I Planteamiento del problema..... | 17 |
| 1.1 Descripción de la realidad problemática | 17 |
| 1.2 Preguntas de investigación..... | 22 |
| 1.2.1 <i>Pregunta principal</i> | 22 |
| 1.2.2 <i>Preguntas específicas</i> | 22 |
| 1.3 Objetivos de la investigación | 23 |
| 1.3.1 <i>Objetivo general</i> | 23 |
| 1.3.2 <i>Objetivos específicos</i> | 23 |
| 1.4 Hipótesis (supuesto)..... | 23 |
| 1.4.1 <i>Supuesto general</i> | 23 |
| 1.4.2 <i>Supuestos específicos</i> | 23 |
| 1.5 Justificación y viabilidad..... | 24 |
| 1.5.1 <i>Justificación</i> | 24 |
| 1.5.1.1 Justificación práctica..... | 24 |
| 1.5.1.2 Justificación teórica..... | 24 |
| 1.5.2 <i>Importancia</i> | 25 |
| 1.5.3 <i>Viabilidad</i> | 25 |
| 1.6 Delimitación de la investigación..... | 25 |
| 1.7 Limitaciones de la investigación..... | 26 |
| CAPÍTULO II Marco filosófico..... | 27 |

| | | |
|---|---|----|
| 2.1 | La filosofía de la inteligencia estratégica y su integración en el diseño de políticas públicas | 27 |
| 2.2 | Filosofía de la cultura de inteligencia | 29 |
| CAPÍTULO III Estado del conocimiento | | 32 |
| 3.1 | Antecedentes de la investigación | 32 |
| 3.1.1 | <i>Investigaciones nacionales</i> | 32 |
| 3.1.2 | <i>Investigaciones internacionales</i> | 35 |
| 3.2 | Teorías..... | 39 |
| 3.2.1 | <i>El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica</i> | 39 |
| 3.2.2 | <i>Diseño de políticas públicas y cultura de inteligencia</i> | 43 |
| 3.2.2.1 | <i>Inteligencia estratégica y políticas públicas</i> | 43 |
| 3.2.2.1.1 | <i>Introducción</i> | 43 |
| 3.2.2.1.2 | <i>Definición</i> | 45 |
| 3.2.2.1.3 | <i>Evolución</i> | 47 |
| 3.2.2.2 | <i>Políticas públicas</i> | 47 |
| 3.2.2.2.1 | <i>Definición</i> | 47 |
| 3.2.2.3 | <i>Cultura de inteligencia</i> | 62 |
| 3.2.2.3.1 | <i>Consideraciones generales</i> | 62 |
| 3.2.2.3.2 | <i>Generación de cultura de inteligencia</i> | 63 |
| 3.3 | Marco conceptual | 68 |
| CAPÍTULO IV Metodología de la investigación | | 71 |
| 4.1 | Enfoque de investigación | 71 |
| 4.2 | Tipo de investigación | 71 |
| 4.3 | Método de investigación | 71 |
| 4.4 | Escenario de estudio..... | 72 |
| 4.4.1 | <i>En el que se establece la vinculación de las categorías</i> | 72 |
| 4.4.2 | <i>En el que se manifiesta el problema</i> | 72 |
| 4.5 | Objeto de estudio..... | 73 |
| 4.6 | Observables de estudio..... | 73 |
| 4.6.1 | <i>El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica</i> | 73 |
| 4.6.2 | <i>El diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia</i> | 73 |

| | | |
|--|--|-----|
| 4.7 | Fuentes de información | 73 |
| 4.8 | Técnicas e instrumentos de acopio de información | 74 |
| 4.8.1 | <i>Técnicas</i> | 74 |
| 4.8.2 | <i>Instrumentos de acopio de información</i> | 75 |
| 4.9 | Acceso al campo y acopio de información | 76 |
| 4.9.1 | <i>Acceso al campo</i> | 76 |
| 4.9.2 | <i>Acopio de información</i> | 76 |
| 4.10 | Método de análisis de información | 77 |
| CAPÍTULO V Análisis y síntesis | | 78 |
| 5.1 | Análisis descriptivo (propuesta descriptiva)..... | 78 |
| 5.1.1 | <i>Aproximación al análisis del problema</i> | 78 |
| 5.1.2 | <i>Análisis del problema</i> | 79 |
| 5.2 | Soporte de Categorías | 81 |
| 5.3 | Análisis de datos cualitativos | 82 |
| 5.3.1 | <i>La legitimidad</i> | 82 |
| 5.3.2 | <i>Inteligencia estratégica</i> | 94 |
| 5.3.3 | <i>Políticas públicas</i> | 101 |
| 5.3.4 | <i>Cultura de inteligencia</i> | 123 |
| 5.4 | Entrevistas de la investigación..... | 135 |
| 5.4.1 | <i>Alcances generales</i> | 135 |
| 5.4.2 | <i>Resumen de las entrevistas realizadas</i> | 139 |
| CAPÍTULO VI Diálogo teórico-empírico | | 149 |
| Recomendaciones..... | | 160 |
| Conclusiones | | 181 |
| Referencias bibliográficas | | 184 |
| Anexo 1: Matriz de consistencia | | 194 |
| Anexo 2: instrumentos de acopio de información..... | | 195 |
| Anexo 3: Autorización de acceso al campo | | 199 |
| Anexo 4: Autorización para el levantamiento de información | | 200 |
| Anexo 5: Otros | | 201 |

Índice de tablas

| | Página |
|---------|---|
| Tabla 1 | Sustento filosófico de la investigación 31 |
| Tabla 2 | Matriz de análisis del problema..... 81 |
| Tabla 3 | Soporte de categorías..... 82 |
| Tabla 4 | Análisis comparativo relacionado a la conceptualización normativa de la inteligencia estratégica..... 107 |
| Tabla 5 | Individuo y el proceso de logro de la cultura de inteligencia 111 |
| Tabla 6 | Cadena de valor en la política pública..... 120 |
| Tabla 7 | Matriz de soporte de argumentos, cultura de inteligencia 128 |
| Tabla 8 | Entrevistas realizadas a personal especialista, exjefes de los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas y de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) 140 |

Índice de figuras

| | Página |
|---|--------|
| Figura 1 Casos y tasa de exposición a metales pesados en el Perú (2019) | 54 |
| Figura 2 Identificación de áreas por contaminación de metales pesados y metaloides (2019) | 54 |
| Figura 3 Esquema del método de investigación | 72 |
| Figura 4 Etapas y pasos de una política nacional | 178 |

Resumen

La legitimidad, manifiesta de por sí, justicia, eficacia y legalidad, su resultado positivo, la aprobación del individuo y la sociedad, y como tal, la gobernabilidad, a este proceso no escapa la labor y los resultados del sistema de inteligencia, encargado de otorgar inteligencia estratégica al Estado, la que por su importancia debe estar integrado al diseño de la política, su éxito coadyuvará y permitirá el logro del término “cultura de inteligencia”, por lo tanto, al empoderamiento del sistema en el seno social y estatal, y la consideración real de la importancia que tiene el bienestar y la seguridad. La investigación tuvo como objeto analizar en base a la utilización del criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica, el logro de su integración al diseño de políticas públicas para la consecución de una cultura de inteligencia.

La metodología fue de un diseño no experimental, de enfoque cualitativo, mediante el uso de la teoría fundamentada, aplicando el método inductivo. Los resultados y conclusiones obtenidas expresan, en base a la teoría y las entrevistas realizadas, la verificación del relacionamiento de la legitimidad en la inteligencia estratégica y la necesidad de su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia, vinculación que en el caso del país adolece y ve disminuida la capacidad del Estado de otorgar bienestar y seguridad a su población.

Se han determinado recomendaciones y aportes de índole académico y normativo para la superación de esta brecha con el fin de lograr la cultura de inteligencia, en base al posicionamiento del sistema de inteligencia en el seno social y político, en atención a la promoción de la inteligencia estratégica, sustentada en legalidad, justicia, eficacia y aprobación de la acción de la organización por parte de la sociedad y el Estado.

Palabras clave: legitimidad, inteligencia estratégica, políticas públicas, cultura de inteligencia.

Abstract

Legitimacy, manifest in itself, justice, effectiveness and legality, its positive result, the approval of the individual and society, and as such, governability, this process does not escape the work and results of the intelligence system, in charge of grant strategic intelligence to the State, which due to its importance must be integrated into the design of the policy, its success will contribute and allow the achievement of the term “intelligence culture”, therefore, to the empowerment of the system within the social and state, and real consideration of the importance of well-being and security. The objective of the research was to analyze, based on the use of the legitimacy criterion in strategic intelligence, the achievement of its integration into the design of public policies to achieve a culture of intelligence.

The methodology was a non-experimental design, with a qualitative approach, through the use of grounded theory, applying the inductive method. The results and conclusions obtained express, based on the theory and the interviews carried out, the verification of the relationship of legitimacy in strategic intelligence and the need for its integration in the design of public policies to achieve a culture of intelligence, linkage which in the case of the country suffers and sees the capacity of the State to provide well-being and security to its population diminished.

Recommendations and contributions of an academic and regulatory nature have been determined to overcome this gap in order to achieve the culture of intelligence, based on the positioning of the intelligence system in the social and political context, in response to the promotion of intelligence. strategic, based on legality, justice, effectiveness and approval of the organization's action by society and the State.

Keywords: legitimacy, strategic intelligence, public policies, culture of intelligence.

Résumé

La légitimité, les évidences, la justice, l'efficacité et la légalité, son résultat positif, l'approbation de l'individu et de la société, et à ce titre la gouvernabilité, le travail et les résultats du système de renseignement, en charge de l'attribution du renseignement, n'échappent pas à ce processus. stratégie à l'État, qui de par son importance doit être intégrée, à la conception de la politique et à sa conception, sa réussite contribuera et permettra l'aboutissement du terme culture du renseignement, donc l'autonomisation du système au sein du social et de l'État, et la réelle prise en compte de l'importance du bien-être et de la sécurité. L'objectif de la recherche était d'analyser, à partir de l'utilisation du critère de légitimité en intelligence stratégique, la réalisation de son intégration dans la conception des politiques publiques pour l'avènement d'une culture de l'intelligence.

La méthodologie était de conception non expérimentale, avec une approche qualitative, à travers l'utilisation de la théorie ancrée, en appliquant la méthode inductive. Les résultats et conclusions obtenus expriment, sur la base de la théorie et des entretiens réalisés, la vérification de l'articulation du critère de légitimité de l'intelligence stratégique et la nécessité de son intégration dans la conception des politiques publiques pour la réalisation d'une culture de l'intelligence, lien dans le cas du pays, la capacité de l'État à assurer le bien-être et la sécurité de sa population est amoindrie et en souffre.

Des recommandations et contributions de nature académique et réglementaire ont été déterminées pour combler cette lacune afin d'aboutir à la culture du renseignement, fondée sur le positionnement du système de renseignement dans la sphère sociale et politique, dans une attention à la promotion du renseignement stratégique, fondée sur la légalité, la justice, l'efficacité et l'approbation de l'action de l'organisation par la société et l'État.

Mots clés: légitimité, intelligence stratégique, politiques publiques, culture du renseignement.

Introducción

Todos los estados, sin importar su concepción ideológica, se organizan en base a un objetivo central: la consecución de la dignidad de la persona humana, sustentada en dos ámbitos, bienestar y seguridad. No puede existir seguridad si se carece de información acerca de los riesgos, tanto estratégicos como tácticos, para lo cual se establece un sistema integral y permanente que permite estar informados de los riesgos de la seguridad. Norberto Bobbio (1991) indica, en este sentido, creo exageradamente que "el fin del Estado solamente es la seguridad", entendida como la certeza de la libertad en el ámbito de la ley.

La Organización de Estados Americanos (OEA, 2003), en la "Declaración sobre la Seguridad de las Américas", reconoce que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos en la región deben ser afrontados mediante un enfoque multidimensional, vale decir, que las amenazas en esta parte del globo ya no solo se orientan únicamente a aspectos relacionados a la soberanía e integridad de los países, sino que tienen un mayor espectro como son el tráfico ilícito de drogas, los desastres naturales, el crimen organizado, el terrorismo, la seguridad sanitaria, entre otros, desligando el accionar de sus sistemas de seguridad y defensa nacional de lo estrictamente militar a asuntos referidos al desarrollo nacional (Diez, 2020, pp. 12-21)

Hoy, la actividad de inteligencia, en este caso la inteligencia estratégica, no solo se circunscribe al ámbito de la seguridad, también abarca todo el espectro del accionar del Estado, bienestar y seguridad. Estas se manifiestan a través de políticas públicas, planes, estrategias y acciones, haciendo evidente la necesidad del sistema de inteligencia de legitimarse y generar una cultura de inteligencia a fin de dar a conocer la importancia de su trabajo en la gestión estatal y la gobernabilidad del país, lo cual genera una problemática singular y poco tratada en la academia, la actividad pública y política, por lo que se presenta esta investigación con el fin de conocer esta realidad y proponer respuestas a las brechas manifestadas en la misma.

Con el fin de lograr esta aspiración, la investigación se ha estructurado dentro del siguiente esquema:

Capítulo I, el Planteamiento del problema, en el cual se ha plasmado la descripción de la realidad problemática, la interrogante principal y secundarias, los

objetivos, hipótesis o supuestos de investigación, justificación y viabilidad, delimitación y limitaciones de la investigación.

Capítulo II, Marco filosófico, el cual expresa el soporte y la razón de ser de la investigación, que no es más que el servir y generar el bienestar del individuo.

Capítulo III, Estado del conocimiento, que contiene los antecedentes nacionales e internacionales, teorías y marco conceptual, los cuales otorgan sustento teórico a los objetivos de la investigación.

Capítulo IV, Metodología de investigación, donde se expresa el enfoque, tipo y método, objeto, observables de estudio, fuentes de información, técnicas e instrumentos de acopio de información, lo que ha permitido interiorizarse en profundidad en el problema.

Capítulo V, Análisis y síntesis, que expresa la observación, análisis, estudio de las observables, materia de la investigación.

Capítulo VI, Diálogo teórico-empírico, en el cual se ha contrastado la realidad problemática con los observables, verificándose la problemática puesta de manifiesto.

Conclusiones, que responden a los objetivos de la investigación, y recomendaciones que nos señalan respuestas y alternativas a la problemática objeto de estudio.

Veamos, pues, este modesto aporte al conocimiento y potencialidades del sistema de inteligencia, en base a su producto, la inteligencia estratégica, en el logro de su legitimización e integración a la política pública y la consecución de una cultura de inteligencia, importante para entender su nexos con la dignidad del hombre, seguridad y bienestar, promovidos por nuestro marco constitucional.

CAPÍTULO I

Planteamiento del problema

1.1 Descripción de la realidad problemática

El Estado fundamenta sus objetivos en el logro de la dignidad del ser humano (Art. 1° de la Constitución) en dos ámbitos, el bienestar y la seguridad, en ese sentido, la normatividad que desarrolla la Constitución en su estructuración y operativización administrativa tiene como horizonte esta suprema finalidad.

La inteligencia estratégica, según el Art. 2° del Decreto Legislativo N° 1141, regulador del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), otorga información útil a los órganos de máxima dirección del Estado y del gobierno, con el objeto de proteger los derechos humanos en un marco de una legal, eficaz y justa administración estatal, en función al desarrollo de la nación.

La inteligencia estratégica tiene como componentes de su proceso a la inteligencia militar y policial, encontrándonos en un nivel de gestión de la información que le permite al gobierno predecir escenarios y la posibilidad de modificar los mismos, optimizando las políticas públicas y/o desapareciendo o minimizando los riesgos en la implementación y ejecución de estas.

En los últimos años, ha sido evidente que muchas veces la información propuesta por el sistema de inteligencia ha sido oportuna, en algunos casos no y en otros casos, siendo oportuna e importante ha sido dejada de lado para tomar disposiciones trascendentes por los gestores de decisión del Estado, dificultando que las políticas públicas, sobre todo las de seguridad, puedan planificarse o ejecutarse adecuadamente, coadyuvando la disminución de las contradicciones y la problemática social.

Modificar esta realidad no ha sido posible hasta la fecha, lo que incide negativamente en el establecimiento de una cultura de inteligencia, pese a las modificaciones realizadas desde la creación del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI), mediante Ley N° 27479, que reemplazó al Sistema Nacional de Inteligencia (SIN) y las sucesivas leyes que crearon la DINI, en el 2006, mediante Ley N° 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional, y su Reglamento con el Decreto Supremo

Nº 025-2006-PCM, hasta el actual dispositivo legal, DL 1141, que establece la normatividad que regula la finalidad, organización y funciones, coordinación y vigilancia, que incumben prestar atención, los integrantes del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) han tratado que esta estructura funcione respetando los principios democráticos del estado de derecho.

Claros ejemplos de esta problemática son la crisis de Bagua del 2009, que devino en el fallecimiento de treinta (30) integrantes de la Policía Nacional y la interpelación a un Consejo de Ministros, generada por la aprobación inconsulta de los Decretos Legislativos Nº 1064 y Nº 1090 con el propósito de promover la ejecución del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos, sin respetar el régimen peruano, así como el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual dispone que el país debe preguntar e informar a las colectividades indígenas alguna disposición que pueda afectar sus tierras e intereses.

Asimismo, la crisis del cierre del Congreso del 2019 y la defenestración del presidente Vizcarra. De igual manera, la crisis de la pandemia del 2020 y 2021 puso en evidencia la debilidad del sistema, y el cuestionamiento de la sociedad a la legitimidad no solo del gobierno sino la del Estado, siendo su manifestación el debate del llamado estadio político del “momento constitucional”. Todos estos hechos y eventos han ocurrido pese a que los órganos de dirección de la gestión del Estado han contado con la información de inteligencia, pertinente y oportuna acerca de los escenarios de crisis que se podían generar por los eventos anteriormente señalados.

La exteriorización de la relación problemática descrita indica que no existe en ese sentido una verdadera vinculación entre la inteligencia estratégica y las políticas públicas, entendida esta última como lineamientos generales que orientan el accionar de la gestión estatal para lograr la dignidad de la persona humana, en el marco de seguridad y bienestar que exige la Constitución.

El Estado se gestiona dentro de dos conceptos, el jurídico constitucional y el de ciencia política, es decir, el de legalidad y legitimidad, la legalidad es el simple respeto a la normatividad (Constitución y dispositivos legales en todos sus niveles), en cambio, la legitimidad supone un concepto jurídico-político más amplio, que

abarca los criterios de legalidad, eficacia, justicia y aprobación, juicio este último sobre el cual se debe evaluar objetivamente las actividades del sistema de inteligencia, y su producto la inteligencia estratégica, en la obtención de sus metas por parte de la sociedad y el propio Estado.

Estos conceptos, legalidad y legitimidad, se han hecho evidentes en la problemática de Bagua, en el cierre del Congreso por el presidente Vizcarra y en los últimos acontecimientos en los que cada uno de los actores que en su momento detentó el poder reclamaba tener por sí, no solo basado en la legalidad, arrogándose tener la legitimidad que solo puede dar la aprobación de la población.

A partir de estos conceptos se puede evaluar si la política pública cumple las obligaciones y responsabilidades que le corresponde, y si esta se ejecuta de acuerdo con la información (diagnóstico) que esta enuncia, siendo necesaria esta forma de análisis para entender la información que aporta la inteligencia estratégica para la formulación de políticas públicas, a fin de afianzar al sistema de inteligencia en el seno social, y mediante la formulación de políticas el concepto de cultura de inteligencia, que no es más que la sensibilización pública con la aspiración de perfeccionar la comprensión de la sociedad en lo que atañe a la labor y misión del sistema de inteligencia. Asimismo, la cultura de inteligencia procura concientizar la jerarquía de la inteligencia como instrumento fundamental en la toma de decisiones trascendentales, inmersas en la política pública.

En el Perú, la inteligencia es un área poco considerada en la comunidad académica y casi desconocida por la sociedad en su conjunto, esto se debe principalmente a que reposan sobre ella prejuicios y recelos que provocan un inadecuado desprestigio, y en otros su límite entre lo legal e ilegal, algunas veces válidamente marcada por eventos sucedidos entre 1990 y 2000 en el gobierno de Fujimori.

Dentro del inconsciente colectivo se ha generado un estereotipo, percibiéndose a la inteligencia como un componente del Estado que opera subrepticamente, la transgresión de derechos fundamentales de las personas evidencia la existencia de un área oscura en el corazón del Estado, en la cual están autorizadas actividades fuera del marco legal, sin un adecuado *accountability* y que colabora con el partido de gobierno en situaciones contrarias al estado de derecho,

pese a que tuvo una preponderante actuación en el proceso de pacificación nacional, proporcionando la información necesaria para desarticular grupos terroristas como Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA).

Cierto es que también se dieron actuaciones no necesariamente ajustadas a la ley (legalidad), donde el sistema fue utilizado políticamente (1990-2000), situación que se volvió a repetir en el gobierno de Ollanta Humala, a finales del 2014 y al inicio del 2015, referida a acciones de seguimiento y búsqueda de información en los registros públicos y en otras instituciones públicas y privadas sobre políticos, periodistas, funcionarios del Estado, empresarios, notarios y otros; realizadas por la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) sin fundamento legal aparente, originando el rechazo de la opinión pública y de los medios de comunicación.

Como respuesta a este escándalo político, durante la gestión de Ana Jara como presidenta del Consejo de Ministros se nombró con fecha 13 de marzo del 2015 una Comisión Reorganizadora de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) con la finalidad de evaluar y proponer normas en los aspectos de profesionalización, racionalización, modificar aspectos operativos, administrativos, normativos, procedimientos y procesos, a fin de mejorar dicha institución.

La cultura de inteligencia es entendida como el conocimiento de la inteligencia como función principal del Estado en beneficio del desarrollo y la seguridad para lograr el bien común, toda vez que esta reduce el nivel de incertidumbre en la toma de decisiones. (Llop, 2015 pp. 91-95)

Una carencia en cuanto a cultura de inteligencia repercute en un “serio déficit en la comprensión de su significado por parte de la opinión pública y de las élites nacionales” (Paz, 2015, p.143). Esta aseveración nos hace ver la importancia de lograr este estándar, puede parecer lejano, pero nos llama a entender la importancia de su realización, en tanto esta forma de pensar y actuar debe estar inmersa en el pensamiento del individuo, sociedad y los gestores de la toma de decisión del Estado, si se tiene en cuenta que las mismas deben ser cada vez más asertivas.

En la sociedad peruana no está impregnado en la actividad de inteligencia el concepto de una cultura propia de la actividad, situación que puede evidenciarse tanto en los pocos estudios de posgrado que se dictan en las universidades de la

especialidad, así como en la baja producción de investigaciones que se publican al respecto, dentro de la comunidad académica en nuestro país.

Un aspecto que incidió en la debilidad institucional de los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) está vinculado a la poca cultura de inteligencia que presenta la sociedad peruana, esto se relaciona con los acontecimientos antes citados, respecto al mal uso de las capacidades del SINA, empleado para intereses particulares de los gobernantes de turno. Esta situación ha generado que se teja una especie de manto oscuro del poder dentro de los órganos del SINA. Un mínimo nivel de cultura de inteligencia dentro de la sociedad tendrá repercusiones negativas dentro de los que toman las decisiones, puesto que no tendrán en consideración los informes del SINA al momento de dar solución a los problemas públicos, corriendo el riesgo de no lograr los objetivos planteados.

En este contexto se puede afirmar que la inteligencia estratégica no solo debe ser empleada para aspectos relacionados a la seguridad y defensa de un país, sino también para llevar adelante sus planes de desarrollo, todo esto con la finalidad de alcanzar los objetivos nacionales planteados, más aún en un contexto del enfoque de la seguridad multidimensional, en donde seguridad y desarrollo se encuentran directamente relacionados. Es pertinente señalar que uno de los objetivos de la inteligencia, si no el más importante, es la reducción de la incertidumbre para el logro de los objetivos.

Con la finalidad de reducir esta incertidumbre y por consiguiente el riesgo al momento de desarrollar políticas y planes estratégicos, es importante que la cabeza del sistema de inteligencia, la DINI, como encargada de generar inteligencia estratégica, actúe de forma coordinada con el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Sin embargo, esta situación no se viene dando, pues no se ha hecho evidente en los últimos tiempos la colaboración entre ambos organismos, salvo esfuerzos aislados en la academia, realizados por la Escuela de Gobierno de la Universidad Católica (2020), a fin de engarzar lo que significa inteligencia estratégica en la gestión pública, en el cual se enseñaron tópicos de inteligencia estratégica, definición de políticas públicas, entorno estratégico, y lecciones en la política pública (PUCP, 2020).

En función a lo expresado, se percibe una problemática sistémica y relevante para el logro de la dignidad humana, en tanto el Estado y la sociedad, no solo están obligados a la consecución de la misma, sino generar las condiciones de seguridad para lograr un desarrollo integral del país, el cual se sustenta en la inteligencia estratégica necesaria, no solo para diagnosticar los problemas de seguridad, sino para posibilitar el desarrollo del país, a través de las políticas públicas relacionadas al bienestar, lo suficientemente diagnosticadas que permitan una mejor implementación y ejecución de la mismas, posibilitando también el logro de una cultura de inteligencia, necesaria para empoderar al sistema, no solo en el ámbito de seguridad, sino en los otros sectores de políticas públicas.

La investigación pretende conocer la problemática, a partir de la misma, buscar modificar la realidad, proponiendo estrategias adecuadas para este cometido.

1.2 Preguntas de investigación

1.2.1 Pregunta principal

¿Cómo el criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica se integra en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia?

1.2.2 Preguntas específicas

1. ¿Cómo el criterio de legitimidad - legalidad en la inteligencia estratégica tiene implicancia en su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia?
2. ¿Por qué el criterio de legitimidad - justicia en la inteligencia estratégica tiene implicancia en su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia?
3. ¿Cómo el criterio de legitimidad - eficacia en la inteligencia estratégica tiene implicancia en su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia?
4. ¿Por qué el criterio de legitimidad - aprobación ciudadana en la inteligencia estratégica tiene implicancia en su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia?
5. ¿Cómo la doctrina y la legislación actual de inteligencia estratégica permiten integrarla en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia?

1.3 Objetivos de la investigación

1.3.1 Objetivo general

Analizar en base al criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica su integración en el diseño de las políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.

1.3.2 Objetivos específicos

1. Analizar el criterio de legitimidad - legalidad en la inteligencia estratégica para su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.
2. Estudiar el criterio de legitimidad - justicia en la inteligencia estratégica para su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.
3. Analizar el criterio de legitimidad - eficacia en la inteligencia estratégica para su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.
4. Analizar el criterio de legitimidad - aprobación ciudadana en la inteligencia estratégica para su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.
5. Proponer estrategias en base al criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica para su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.

1.4 Hipótesis (supuesto)

1.4.1 Supuesto general

El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica incide en su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.

1.4.2 Supuestos específicos

1. El criterio de legitimidad - legalidad en la inteligencia estratégica tiene implicancia en su integración en el diseño de las políticas públicas y el logro de una cultura de inteligencia.

2. El criterio de legitimidad - justicia en la inteligencia estratégica incide en su integración en el diseño de las políticas públicas y el logro de una cultura de inteligencia.
3. El criterio de legitimidad - eficacia en la inteligencia estratégica tiene implicancia en su integración en el diseño de las políticas públicas y el logro de una cultura de inteligencia.
4. El criterio de legitimidad - aprobación ciudadana en la inteligencia estratégica incide en su integración en el diseño de las políticas públicas y el logro de una cultura de inteligencia.
5. La doctrina y la legislación actual de inteligencia estratégica permiten integrarla en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.

1.5 Justificación y viabilidad

1.5.1 Justificación

1.5.1.1 Justificación práctica

La investigación hace evidencia de un aspecto poco conocido de la realidad de seguridad del país, la labor del sistema de inteligencia, la cual mediante sus procesos genera información adecuada, inteligencia estratégica, para la toma de decisiones en las altas esferas de gobierno, específicamente relacionada al diseño de la política pública, proceso ligado al ámbito jurídico y político del sistema, el cual no cumple estos alcances pese a existir legislación pertinente al respecto.

En tal virtud, la investigación es relevante al haber identificado y determinado dicha brecha de gestión estatal, así como los ámbitos de mejora pertinentes, tanto en la esfera académica como normativa, lo que redundará en el desempeño de los actores de dicho proceso, mejora del sistema, y superación del problema.

1.5.1.2 Justificación teórica

La investigación genera una serie de nuevos conocimientos que enriquecen la teoría existente, generando una lógica de análisis y pensamiento sobre este vínculo y una nueva perspectiva del conocimiento de esta realidad, sirviendo como precursora para otras investigaciones.

1.5.2 Importancia

La investigación percibe una realidad problemática que va más allá de la seguridad y, consecuentemente, incide en la gobernabilidad, vincula la inteligencia con la política pública. Su conocimiento otorga la posibilidad de estar al tanto de esta, generando análisis, conclusiones y alternativas de respuesta a la misma, crea una alternativa de respuesta factible a la problemática, que incide en los objetivos del Estado y, por ende, en la gobernabilidad del país.

1.5.3 Viabilidad

La propuesta es viable en tanto el investigador cuenta y ha recabado metodológicamente la información, que ha servido para analizar la relación problemática, generar las conclusiones que correspondan y promover las recomendaciones para mejorar el statu quo o situación problemática.

1.6 Delimitación de la investigación

Demarcar el tema significa orientar en términos precisos el área de interés, detallar sus alcances, determinar sus términos. El proceso de delimitación abarca los siguientes ámbitos de estudio.

- Delimitación temática

El tema objeto de investigación se desenvuelve en los espacios de la gestión, específicamente la gestión pública, la seguridad, la defensa y el desarrollo nacional, así como el derecho y la ciencia política, en el que discurren los principios de legalidad, justicia y eficacia, y se genera de ser el caso la aprobación de la ciudadanía para lograr la legitimidad, y a partir del mismo la fortaleza del sistema en la consecución de una cultura de inteligencia.

- Delimitación temporal

La investigación se desarrolla en el período comprendido entre los años 2021-2023, tanto para el plan de tesis como para el informe final del mismo.

- Delimitación espacial

La investigación se desarrolla en la ciudad de Lima, pero sus alcances, implicancia y resultados abarcan a todo el territorio nacional, hasta donde se extienden las actividades del sistema de inteligencia, uno de sus resultados, la inteligencia estratégica, y su vinculación con la política pública.

1.7 Limitaciones de la investigación

En el desarrollo de la tesis se presentaron algunas limitaciones, al existir pocos estudios e investigaciones sobre la temática de la presente investigación, al constituir una materia poco analizada en el extranjero y mucho menos en el país y cuyo objeto de estudio se puede considerar poco abordado en el ámbito académico nacional, dado que, sobre la vinculación de la legitimidad, la política pública y el logro de una cultura de inteligencia existen limitados estudios, lo que sí existen son investigaciones independientes por cada uno de los aspectos temáticos investigados, pese a existir legislación contenida en la normativa de inteligencia, que vincula y norma este relacionamiento.

CAPÍTULO II

Marco filosófico

El Estado debe servir al hombre, ontológicamente esa es su esencia filosófica, la cual se materializa en el marco del positivismo jurídico en una norma, la Constitución Política. Aspiración que se operativiza mediante políticas públicas, las cuales necesitan de todos los componentes del Estado y la sociedad para hacer posible esta pretensión de lograr en todas sus formas la dignidad humana (Art. 1° de la Constitución Política), siendo componentes de ella la seguridad y bienestar de la misma en todos sus ámbitos, que permiten vivir al individuo y desarrollarse en autonomía y libertad con derechos y garantías, a fin de sustentar su cuestionamiento existencial de paso y razón de ser sobre la tierra, siendo uno de sus soportes, tal vez el más importante, la información útil, la inteligencia estratégica que aporta el sistema de inteligencia al Estado para ese cometido.

2.1 La filosofía de la inteligencia estratégica y su integración en el diseño de políticas públicas

Cotta (1981), el derecho llamado natural es pensado y presentado como el deber ser del ser del derecho positivo, en estos términos la filosofía reconoce el derecho natural, y como tal la necesidad y obligación de la sociedad y del Estado de crear un sistema para satisfacer dicha aspiración.

Señala Arias (2015), Hume esboza que los derechos y obligaciones que adquieren las personas no proceden de mandatos de la razón, acaso de un sentido de provecho históricamente determinado, que puede mutar, quebrantando su universalidad, planteamiento que supone la presencia de un sistema que garantice las exigencias del ser individual, el cual corresponde y está representado en el Estado, en el marco de su sistema de seguridad y defensa nacional, necesita promover el desarrollo del país, formulando políticas públicas pertinentes.

Dentro del derecho natural, el hombre ha llegado al mundo para ser libre y lograr la felicidad, con el único temor a Dios, sale y va por el mundo a buscar su dignidad, con un razonamiento que le permite buscar la verdad, orientado al bien y la satisfacción de sus necesidades, dentro del marco de una estructura organizada

en sistemas, que en los hechos le debe satisfacer en todas sus aspiraciones que tiene también por filosofía y objetivo la protección del hombre, la sociedad y del Estado, dentro del sistema de seguridad y defensa nacional, de nivel constitucional congruente con la regulación de la dignidad del hombre, el que tiene como soporte a la inteligencia, como dador de información necesaria y útil para estructurar y operativizar al Estado, este se aproxima a la sociedad mediante políticas públicas, estrategias, planes, programas y acciones; políticas que deben estar diseñadas adecuadamente para cumplir este cometido, en este sentido, la inteligencia estratégica materializa el papel que le corresponde a esta instancia de seguridad del Estado que toma conocimiento de lo que ocurre en el país y de las necesidades del mismo para procesar su información y entregarla a los órganos de dirección del Estado, Presidencia y Consejo de Ministros, en ese sentido, el sistema de inteligencia sirve al hombre para la realización de sus aspiraciones y plasmar las obligaciones que corresponden al Estado, entrelazándose lo filosófico con la positivización y materialización del mismo, lo inmaterial con lo material, el yo de la persona y su plasmación en la realidad.

A partir de la satisfacción de las aspiraciones de realización del individuo como ser biológico en ejercicio del uso de su razón y derechos, mediante la plasmación de estos por parte del Estado mediante políticas públicas, se logra como efecto la legitimación, es decir, la aprobación o no de la misma por parte de la ciudadanía por la eficacia o ineficacia de la acción, programa o política de gobierno, en este momento el hombre ha conocido que sus aspiraciones han sido tamizadas en la realidad por la norma (legalidad), justicia, al materializarse la aspiración individual con dar a cada quien lo que le corresponde, y efectividad, el Estado ha sido capaz de satisfacer las necesidades de vida de la persona o por lo menos modificar sus condiciones de vida, causando impacto en ella o el grupo al satisfacer las necesidades del hombre que se perciben en la realidad, lograr el cambio o modificación del contexto, siendo esta la filosofía de la inteligencia estratégica, del sistema, así como del Estado, generar políticas y acciones en favor del hombre, en este sentido, el hombre es el objetivo final de todo acto del Estado, para lo cual utiliza los medios con que cuenta y hace uso del conocimiento científico y la investigación para conocer, analizar y mejorar la realidad.

En este sentido, manifiesta Shaffhauser (2013), tomando en cuenta lo señalado por los padres del pragmatismo moderno, William James y John Dewey, que la democracia es la mejor forma de vida, es la más rica y plena para el individuo, el cual como es obvio tiene imperfecciones, proporciona al hombre los escenarios ineludibles para que la naturaleza del individuo se desarrolle al máximo, por lo que la generación de una política pública en este marco debe ser expresada lo más objetiva posible para que sus resultados lleguen y modifiquen positivamente la seguridad y bienestar de la población, marco en el cual le corresponde su rol a la inteligencia estratégica dentro de la política estatal.

Concluyendo, la política oficial tiene en su filosofía como reto, diseñar propuestas de políticas públicas, lo suficientemente capaces de satisfacer y resolver las aspiraciones del individuo, que se plasman en objetivos y metas, en ese sentido, la misma debe servir al individuo, lo que a la luz de la realidad nacional no se ha cumplido, entre otras razones por falta de información adecuada para el diseño de las mismas, generándose por lo tanto una brecha en el diagnóstico relevante para entender la aspiración filosófica y fácticamente la demanda individual y el reclamo social.

2.2 Filosofía de la cultura de inteligencia

Ciencia política y filosofía tienen un interrelacionamiento notorio en la gestión pública, la ciencia política nos señala los principios de gobierno y la filosofía la esencia y el fin a quien sirven, la relación entre el hombre y el universo, son disciplinas relevantes para entender la gestión pública, la filosofía hace razonar del porqué y para qué se sirve y que hace el Estado, mientras que la política es una ciencia que permite gobernar, gestionar, legislar el sistema de gobierno de una nación en sus políticas públicas. La filosofía estudia al hombre y su vinculación con el universo, incide en su esencia y la consecución de su bienestar, el hombre en su existencia necesita de quien le pueda proporcionar los medios para expresar y desarrollar sus derechos, siendo estos la sociedad y el Estado, que necesitan satisfacer las necesidades y demandas del mismo, el Estado materializa su razón de ser, el porqué de su presencia, su fin como ser particular y social a la vez, sus aspiraciones de seguridad y bienestar son positivadas por el Estado, que las

materializa integralmente mediante la política pública, en ese sentido, la política pública no solo integra información de lo que pasa en la realidad en función al individuo, sino también sus aspiraciones, necesidades y problemas, así como las correspondientes obligaciones que se generan por parte del Estado, las que deben ser respondidas, no solo dentro de un marco de legalidad sino de legitimidad, la que es extendida a todos los órganos del sistema estatal y con mayor razón al sistema que provee la inteligencia.

Dada la complejidad de la problemática del país, es fácilmente manifiesto que el Estado, pese a acercarse a la sociedad mediante la política pública, no ha respondido en satisfacer la demanda social, y por tanto las aspiraciones del individuo, incumpliendo en satisfacer las necesidades del individuo común, que se manifiesta en el fracaso de las políticas públicas, donde estas no han tenido el efecto de satisfacer al hombre, generando una brecha existencial en la persona con lo que le ofrece el Estado. Siendo en este sentido uno de los retos de la realidad actual, el diseño de un modelo de gestión de política capaz de satisfacer las exigencias de la población, en ese sentido, el hombre necesita de la seguridad para poder desarrollarse, sentirse seguro es una forma de bienestar independientemente de la mejor o mayor distribución económica o mayores oportunidades en favor de la población que ofrece el logro de bienestar.

El hombre debe ser satisfecho por el sistema político-gubernativo para disminuir o evitar los conflictos, esto genera un estado de paz, tranquilidad y convivencia en un marco de gobernabilidad. García y Moure (2013) señalan al respecto que el perfeccionamiento de una filosofía de seguridad y defensa que se fragua hacia el futuro de la organización de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil Española implica procesos complicados pero abiertos en la búsqueda de la tan ansiada cultura de seguridad y defensa que oriente los juicios y toma de decisiones, relativos a los cambios organizativos y el ajuste de las estructuras de la seguridad y la defensa a las exigencias y expectativas, para el alcance de las metas nacionales en el futuro.

En tal sentido, la búsqueda de la *cultura de inteligencia* es en esencia servir mejor al hombre, plasmar su yo de desarrollo individual en los hechos positivarlo a través de las políticas, estrategias, planes, acciones percibidas o no por él,

orientadas a servir al individuo y efectivamente a su realización personal, desde una perspectiva de derechos humanos, siendo lo esencial el empoderamiento y cambio de pensamiento de la sociedad sobre el sistema de inteligencia. Debe entenderse que lograr la cultura de inteligencia no solo corresponde a la estructura del sistema, sino también a toda la gestión estatal.

Se ha elaborado la Tabla 1, didáctica para entender el sustento filosófico de la investigación, en atención al análisis del paradigma positivista, post positivista, la norma y las repercusiones de vigencia adecuada de la misma en relación al hombre y la actividad de inteligencia, y la consecución de la dignidad del individuo.

Tabla 1

Sustento filosófico de la investigación

| Paradigma | Ontología | Epistemología | Filosofía |
|------------------|--|--|---|
| Positivismo | La realidad existe y es regida por leyes de causa-efecto, que se pueden conocer. | La realidad es objetiva | Existe un ser, hombre que necesita de seguridad y bienestar (dignidad, Art. 1° Constitución) |
| Post positivismo | La realidad existe, pero no es completamente entendida o explicada. | La realidad es objetiva, requiere de un proceso científico para ser explicada. | Existe un ser, hombre que necesita de seguridad y bienestar (dignidad). El sistema de inteligencia entiende y expresa esa realidad desde su perspectiva a través de la inteligencia estratégica. |
| Crítico | La realidad existe, pero no puede ser totalmente entendida ni explicada por existir una multiplicidad de causas y efectos (complejidad). | Se debe cerrar la brecha de subjetividad, se deben dejar de lado las interferencias por distintas causas, que no sean las estrictamente científicas. | Existe un ser, hombre que necesita de seguridad y bienestar. El sistema de inteligencia entiende esa realidad a través de la inteligencia estratégica, no siendo suficiente pues necesita de materializar una <i>cultura de inteligencia</i> para entender y analizar esta realidad y tratar de solucionarla, en las instancias de seguridad y bienestar. Este es un comienzo y el fin es servir al hombre (dignidad). |

Nota. Fuente: elaboración propia, se expresa el vínculo entre el ser y el deber ser del individuo, el cual tiene aspiraciones que necesitan ser plasmadas a través de la política pública.

CAPÍTULO III

Estado del conocimiento

3.1 Antecedentes de la investigación

3.1.1 Investigaciones nacionales

Buleje (2021), en su tesis doctoral “Análisis del impacto de la institucionalidad política en la calidad de las políticas públicas”, tuvo como objetivo evidenciar el impacto de la calidad de las políticas públicas dentro de una perspectiva cualitativa, de tipo aplicada, haciendo uso de un método hermenéutico-interpretativo, y con diseño no experimental; expresa que se debe tomar en cuenta que el papel del Estado “(...) sea por indecisión o falta de decisiones sustentadas, este no ha dejado de estar presente, lo cual se diferencia en la ejecución de políticas, en dichas políticas, tanto generales como sectoriales, el autor hace indiscutible y evidente el rol que le corresponde al Estado en la gestión de la política pública como necesidad de gobierno, y de satisfacción de necesidades de la población, siendo las clásicas de seguridad y bienestar.

Torres (2020), en la tesis de maestría “La democratización de la Dirección Nacional de Inteligencia en el marco de la política de fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho”, en una perspectiva cualitativa, de tipo aplicada, empleando el método hermenéutico-interpretativo, manifiesta la importancia de la vigilancia democrática, que sobre la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) se ha incrementado la fiscalización democrática en los últimos años, principalmente por el establecimiento del control parlamentario, judicial e institucional en el marco legal; sin embargo, en la práctica este no se ha ejercitado debidamente por falta de conocimiento, experiencia y/o interés en la temática de inteligencia estratégica por parte de las personas e instituciones que deben realizar ese control. En la conclusión más importante de sus aportes nos dice que el control no ha sido eficaz, ya que, si bien existen planes, estrategias y/o doctrinas, estructuras, procesos y recursos que permitan a la DINI cumplir con sus misiones asignadas, estos no están articulados y organizados de tal manera que le permitan cumplir ese objetivo. Finalmente, la investigación determinó que el factor político, traducido en la decisión y voluntad por parte del presidente de la República, es un

aspecto primordial para incrementar tanto el control democrático como la eficacia de los servicios de inteligencia, pero que tiene un desfase en su realización, manifestando dicho proceso problemas de legalidad y legitimidad que afectan la realización del individuo.

Zavaleta (2018), en su tesis doctoral “Análisis y reflexiones de la Política de Seguridad y Defensa Nacional en pos del fortalecimiento de la seguridad nacional”, tuvo como objetivo analizar la institucionalidad del Sistema de Defensa Nacional y su relación con las políticas públicas, en un enfoque cualitativo, de tipo teórico, empleando un método hermenéutico-interpretativo, el autor nos dice que existen los llamados intereses nacionales de seguridad nacional, que guían la razón suprema del Estado y promueven y justifican la conducción política del gobierno y sus decisiones fundamentales, lo cual supone políticas públicas por desarrollar y cumplir, por lo tanto, evidencia una brecha por cerrar en la gestión pública, un problema social por solucionar.

Gómez & Medrano (2017), en el ensayo “Orígenes en el proceso de inteligencia en el Perú”, tuvo como objetivo estudiar las raíces e historia de la actividad de inteligencia, desde un enfoque cualitativo, empleando el método deductivo-inductivo, señala que el término cultura de inteligencia es comprendido como los conocimientos internalizados que tiene la sociedad sobre la actividad de inteligencia y que se promueven a través de la propaganda, información y formación en sus alcances. Siendo importante su aporte, en tanto se habla por primera vez como tal en el Perú, de una cultura de inteligencia y los primeros esfuerzos que se deben hacer para lograrla en el Perú, necesidad que se hace evidente a luz de las evidencias por la grave problemática de la gestión del Estado, la de administrar las políticas públicas y por la poca o nula intervención de la actividad de inteligencia en la materialización de la inteligencia estratégica, pese a estar enunciado en expreso dispositivo, pero ceñido solo a la Presidencia de la República y al Consejo de Ministros, sin extenderse a otros niveles e instancias del Estado, situación que ha generado en algunos casos ilegalidad y en otros casos ilegitimidad, al ser evaluado el sistema tanto por la sociedad y el propio Estado, con el costo que esto supone para la gobernabilidad.

Álvarez (2017), en su tesis “Control y fiscalización de inteligencia. Ministerio de Defensa. Una breve mirada iberoamericana”, tuvo como objetivo analizar las raíces e historia de la actividad de inteligencia, desde un enfoque cualitativo, empleando el método deductivo-inductivo, manifiesta que la inteligencia estratégica no es más que el proceso de inteligencia conceptualizado como la producción de información útil e imprescindible para la toma de decisiones estratégicas en temas que son de índole nacional y que podrían inquietar o afectar la unidad de un Estado. En la conclusión más importante, señala que la falta de discernimiento objetivo de la realidad obliga a confiar en el talento o en el destino, lo cual exige nuevos desafíos al Estado para combatir las amenazas complejas, estos desafíos pasan entre otras acciones por modernizar el concepto de inteligencia en todos sus niveles, delinear organizaciones afines a objetivos e intereses, promover una profesionalización del análisis, modernizar y hacer más dinámico al sistema.

Rodríguez (2011), en la tesis “Las políticas públicas de seguridad y defensa nacional y su relación con el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) del Estado peruano”, tuvo como objetivo determinar el grado de influencia de la transversalidad de las políticas públicas de seguridad y defensa nacional en el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) del Estado peruano, desde un enfoque cualitativo, un análisis teórico, empleando el método deductivo-inductivo. El autor manifiesta en la parte introductoria de su obra que al hablar de seguridad y defensa nacional se integra a un campo más enredado y dinámico. La seguridad es una condición sustancial donde la inteligencia se convierte en su insumo, para concebir y dilucidar el compromiso del Estado Nación en los otros sectores. La defensa nacional se conceptúa como el proceder continuo del Estado para avalar la seguridad exhaustiva de la nación en forma permanente, dado que pueden brotar nuevas expresiones en su vinculación política, militar, económica y social; y sus términos de acción no solo se refieren al aspecto físico o material del Estado, sino también al continuo sostenimiento y fortalecimiento de los valores patrióticos.

Es una obligación la renovación continua de las estrategias para afrontar los problemas internos y externos del país, para convertirse en un instrumento dinámico y útil, cuyo propósito es responder a los intereses nacionales mediante la consecución de metas de índole gubernativo, en un marco nacional de seguridad y

defensa idóneo de ajustarse a los versátiles riesgos nacionales e internacionales que tiene todo país.

Concluye que la multifactorialidad de las políticas públicas de seguridad y defensa nacional afectan relevantemente las actividades del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) del Estado peruano. Es inmejorable la transformación o creación permanente de las estrategias afines a los factores internos y externos del país, para así constituirse en un instrumento útil, cuyo objeto es garantizar los intereses nacionales.

Los diferentes autores, desde diferentes puntos de vista, nos señalan la necesidad de que el diseño de las políticas estatales sea el adecuado a fin de posesionar al sistema y promover una cultura de inteligencia, aplicando el criterio de legitimidad para evaluar la eficacia, legalidad, justicia y aprobación de la misma por parte de la sociedad.

3.1.2 Investigaciones internacionales

Cremades & Bueno (2022), en su artículo “El desarrollo de la política de cultura de inteligencia en España, un caso de isomorfismo institucional”, desde un enfoque cualitativo, diseño no experimental, método inductivo-deductivo, manifiesta que la cultura de inteligencia es una política estatal iniciada el 2003, y que desde entonces ha tenido un progreso y perfeccionamiento continuado, la que se ha desenvuelto dentro del área académica, que devino en jornadas de investigación científica. Hay que remarcar también de su investigación que pese a considerar la importancia de la temática, las contribuciones académicas en dicho ámbito no han sido abundantes, lo que nos hace ver que no se estaba logrando una cultura de inteligencia, situación que es puesta en evidencia también por Díaz Fernández y Arcos (2021).

Cortés (2019), en una investigación de nivel maestría, que tuvo como objetivo analizar el proceso de evolución de la inteligencia estratégica, en un marco de un enfoque cualitativo, método inductivo-deductivo, manifiesta que en Colombia no se han identificado claramente los intereses hacia los que se proyecta la nación en el ámbito nacional e internacional. Las agencias encargadas sirven a intereses del gobierno, es decir, coyunturales o de grupo, pero no a un proyecto de desarrollo y supervivencia de un Estado. La investigación deja en evidencia que aún existen brechas en dicho proceso, manifestadas en la interrogante ¿Hacia dónde apunta

Colombia como Estado o cuál es su interés nacional?, saber el objetivo permitiría una inteligencia efectivamente estratégica.

Balcázar (2018), en su tesis doctoral “Modernización del Sistema de Inteligencia Estratégica para la seguridad nacional de México”, dentro de un enfoque cualitativo, método hermenéutico, diseño no experimental, formula un aporte sustancial para entender la problemática de la actividad de inteligencia, señalando que su más trascendental desafío es la generación de una cultura de inteligencia estratégica en el quehacer político, que con refuerzo del poder castrense puede atenuar los riesgos, fundamentando en un sentido extenso, más allá de lógicas de partido y coyunturas, sino bajo una orientación de Estado (p.169).

Méndez (2018), en su investigación de maestría “Análisis de la Política Pública de Inteligencia Estratégica en Colombia”, en un marco de enfoque cualitativo, método inductivo-deductivo, expresa que los fenómenos complejos en términos de oportunidades y riesgos para un país no solo tienen que ver con la seguridad, sino también analizar otros fenómenos como el crimen organizado, el medio ambiente, implicaciones para la economía estatal y privada, las dinámicas mundiales, contingencias a las que afrontaría el país ante las decisiones de manejo exterior de las demás naciones y en la defensa e indagación de nuevos bienes valiosos de la nación. Reconociendo que la problemática no solo incumbe a la seguridad sino también a los otros campos de la gobernanza estatal.

Rivas (2016), en su tesis doctoral “Inteligencia, un eje transversal en el desarrollo de Guatemala”, en un marco de enfoque cualitativo, método inductivo-deductivo, diseño no experimental, analiza los ámbitos de la inteligencia, considerando dentro de los mismos a la inteligencia civil, política, cultural, ecológica, medioambiental, económica, social y sanitaria. Asimismo, (p.123) puntualiza sobre los riesgos y amenazas emergentes en la inteligencia, lo más importante: enuncia que existe una política nacional de inteligencia (p.143) dándole un verdadero valor y sentido a esta actividad.

Vidal (2016), en su tesis doctoral “Inteligencia para la seguridad nacional, el caso mexicano, 2005-2015”, referenciando a Bastos (2012, p.35) en un marco de enfoque cualitativo, método inductivo-deductivo, manifiesta que la inteligencia estratégica nace lastrada por su origen del ámbito militar, lo que origina su

separación de otras disciplinas del conocimiento, haciéndola una cerrada para la sociedad y el ámbito académico, lo que dificulta el conocimiento de estos temas y su difusión (p.14). Conceptualiza los alcances de la inteligencia para la seguridad nacional, señalando que es la que los Estados nación utilizan para preservar los intereses nacionales o para mantener un suministro de información necesario para su sobrevivencia y toma de decisiones, el concepto de espionaje de la misma tergiversó su sentido (p.90).

Swenson (2015), en su ensayo “Comprendiendo la cultura de inteligencia en las Américas y su utilidad estratégica para la seguridad nacional”, tuvo como objetivo comprender si existía realmente una cultura de inteligencia en las Américas, dentro de un enfoque cualitativo explica que los aspectos determinantes de la cultura de inteligencia pueden divulgarse a través del debate público y político, esto a partir de los atentados en España del 2004. Señala, además, que es necesario generar un raciocinio social interno a fin de identificar y promover dicha cultura, la cual podría ser muy útil para los servicios públicos, a fin de legitimar los mismos, permitiéndoles alcanzar mejores resultados en la administración de inteligencia.

El Colegio Nacional de Inteligencia (2015), en la investigación de nivel doctoral que tuvo como objetivo conocer la “Gestión de la inteligencia en las Américas”, realizada dentro de un enfoque cualitativo, método hermenéutico-interpretativo, asevera que la inteligencia estratégica tiene por función identificar las amenazas, riesgos y oportunidades nacionales, en relación a la seguridad del Estado y la seguridad estatal (p.5), hace referencia a la misma también como la fase y fruto del proceso de inteligencia, cuya esencia es constituirse en materias dentro del proceso de toma de providencias en el más alto nivel oficial, tomando en cuenta para este efecto lo señalado por la Ley 28664, norma del sistema de inteligencia peruana, derogada el 11 Dic 2012 (p.74).

El Ministerio de Defensa Argentino (2015), en la investigación “Perspectiva y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo de cambio”, en un marco de enfoque cualitativo, método inductivo-deductivo, tuvo como objetivo conocer los fundamentos de las decisiones estratégicas en la seguridad argentina, señala una aportación importante, la tarea difícil, sensible e imprescindible de forjar la cultura de inteligencia estratégica, asigna retos para

renovar su agenda, la cual debe tomar en cuenta los cambios en el mundo como de la urgencia de edificar un pensamiento único en cuanto a prospectivas, métodos, riesgos y amenazas (p.66).

Velasco & Arcos (2015), en su investigación “Cultura de inteligencia. Inteligencia estratégica latinoamericana”, dentro de un enfoque cualitativo, método inductivo-deductivo, expresa sobre el caso peruano que es complicado y tiene un complejo y desastroso proceso, con fracasos y éxitos, el que se está encausando pesadamente hacia la reinstitucionalización de su apaleada inteligencia, en donde las nuevas promociones del potencial humano se constituirán como elementos relevantes para superar los desafíos y pugnas existentes evidenciados en los hechos en el período del 2000-2010. No debe olvidarse que en los dos últimos años (2021-2022), la inteligencia se volvió un bastión e instrumento político del gobierno de turno, desnaturalizando su función, ilegalizando su accionar y deslegitimizándolo ante la sociedad, con los consecuentes problemas en la gobernanza.

Cabrera (2015), en su artículo “La inteligencia estratégica: una herramienta necesaria para la toma de decisiones en el Estado del siglo XXI”, manifiesta que resulta provechosa la participación activa de la sociedad en su integridad. El posicionamiento de la función de inteligencia estratégica debe tener un fuerte direccionamiento *bottom-up*, con la primordial meta de legitimar ante la sociedad la aludida actividad estatal. Aquí, la academia juega un papel fundamental, pues en el Ecuador manifiesta dificultades.

Saavedra (2015), en su artículo “Inteligencia estratégica en un mundo globalizado en Latinoamérica: Retos y desafíos en el siglo XXI”, nos señala la necesidad de un cambio de cultura de inteligencia, sustituyendo el discernimiento de servicio a los intereses políticos y personales del gobierno de turno y de los de la propia estructura de inteligencia, por el de servicio a la nación. Suprimir la acción circunstancial y sustituirla por la planificación estratégica, puede y debe avanzarse hacia una actividad de inteligencia estratégica eficaz y legítimo uso del servicio, adecuado con el procedimiento democrático representativo de gobierno (p.28).

Montero (2012), en su tesis doctoral “Un modelo de análisis para la identificación de oportunidades, riesgos y amenazas para la gobernabilidad”, expresa que las agendas de seguridad son producto de la actuación de la comunidad

de inteligencia y de agencias de inteligencia estratégica, por lo que su estructuración y operativización envuelve la fundamentación de las comunidades de inteligencia y las de inteligencia estratégica (p.69), asimismo, afirma que el enfoque de gobierno total en el régimen de políticas de seguridad nacional y seguridad interior requieren, en primer lugar, la generación de inteligencia estratégica para determinar cuáles son los riesgos y amenazas para la seguridad nacional y para la seguridad interior (p.87).

Arcos & Antón (2010), en su investigación “Reservas de inteligencia, hacia una comunidad ampliada de inteligencia”, manifiestan las siguientes apreciaciones: La cultura de inteligencia ha sido definida como “el conjunto de conocimientos que la sociedad debe tener sobre la necesidad, la función y la finalidad de un servicio de inteligencia”, de manera que perciba como propias las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses. La emergencia de una cultura de inteligencia compartida por los elementos del sistema es determinante en el proceso de consolidación de una comunidad de inteligencia en España y es fundamental de cara a un proceso de ampliación de la comunidad que integre a otros actores.

Finalmente, el Colegio Nacional de Inteligencia (2009), en su investigación que tuvo como objetivo conocer los alcances de la “Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica”, con un enfoque cualitativo, método inductivo-deductivo, diseño no experimental, afirma que la inteligencia estratégica solo puede encontrar sitio y oportunidad de desarrollo en aquellas poblaciones que poseen un proyecto e intereses nacionales definidos con precisión y situados en consenso con la sociedad (p.16).

3.2 Teorías

3.2.1 El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica

La legalidad es un concepto paralelo al de legitimidad, expresa Legaz (1958), uno se mueve en la norma o gestión, otro en las calidades de esa gestión y su vínculo con la sociedad. El término legitimidad aparece ligado al poder político, en tanto que representa como justificación de su ejercicio (Rúa, 2013), el poder político lo ejercen quienes detentan la administración pública, un componente de ese sistema es la participación y la labor de los órganos de inteligencia del país.

La distinción entre legalidad y legitimidad resulta ser, para comenzar, una diferencia esencial en cualquier estado democrático de derecho. La legalidad pertenece al orden del derecho positivo y sus normas, desde la Constitución, las leyes, hasta normas de menor nivel, que contienen siempre fuerza de ley (es decir, generan relación y obligación jurídica). La legitimidad forma parte del orden de la política y de la ética pública (fundamentación filosófica y sociológica de las normas y de las decisiones), y como tal el acto de la administración estatal, sea una ley, una resolución administrativa o una simple visita del primer mandatario a determinado local, todo esto es evaluado y aprobado por la sociedad en general o grupos pertenecientes a ella.

Los problemas de gestión pública aparecen básicamente de la dinámica económico-social y de la relación del individuo o grupo con la naturaleza, en un primer momento son promovidos por determinado grupo o determinada porción del territorio nacional, en un segundo momento pasan al consenso o conflicto social, para después ser recogidos por la agenda política y debatidos en los fueros del Ejecutivo y Legislativo, uno administra la caja estatal, y otro, dada la naturaleza de conflictividad del hombre, quiere ser partícipe de cómo se debe gastar, aquí aparece el criterio técnico, todo gasto debe promover un cambio, un resultado, la mejora socioeconómica del beneficiado, muchas veces esto no ha ocurrido, como es en la mayoría de los casos.

La inteligencia es propia de la actividad de seguridad del Estado, la inteligencia estratégica es el resultado supremo del sistema, el cual en el caso peruano lo materializa la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), siempre esta actividad ha estado aureolada de que realiza su labor en la oscuridad, nocturnidad y al margen de la ley, o limbo de la misma, nada más falso si se tiene en cuenta que toda actividad del sistema está sustentada en legislación y normatividad interna, así como al control ejercido por el Congreso Nacional por intermedio de la respectiva comisión y las comisiones investigadoras, así como por la propia Contraloría General, el órgano de control institucional, su organización, actividades y operaciones están estructuradas por ley y son autorizadas por el ministerio público respectivamente, es decir, están respaldadas en el marco de la legalidad, el derecho positivo.

En este extremo hay que tener en cuenta que una ley es producto del consenso de determinados grupos políticos dentro del Parlamento Nacional, y qué objetivos y actividades tenga el sistema son aspiraciones del grupo político social imperante en determinado momento y las necesidades de seguridad. Sus resultados son evaluados básicamente por el sistema político del Estado, en función al cumplimiento de las normas.

En esta relación, sociedad y Estado, una clama seguridad, Art. 1° de la Constitución, consecución de la dignidad, y otro que debe responder a estas exigencias, contenido en el artículo 44° del mismo cuerpo legal, en lo que respecta a sus deberes, defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación. Asimismo, establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

Como vemos en esta relación simbiótica, cada uno de los deberes del Estado se alimenta de seguridad y dentro de la misma es consustancial la inteligencia estratégica:

- Soberanía nacional
- Derechos humanos
- Protección a las amenazas a su seguridad
- Promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación
- Establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

En todas estas grandes actividades, el Estado, tanto para administrar como para ejercer poder político (gobernantes) necesita de seguridad y, por lo tanto, inteligencia; para la soberanía necesita tener controlado el orden externo, el orden interno y la seguridad ciudadana; hoy, toda política estatal en la mayoría de los estados, incluido el caso peruano, se realiza en el marco y dentro de las pautas de

los derechos humanos, la dignidad, la libertad, la salud, la propiedad y demás derechos, están inmersos en el logro de la seguridad, lo cual es concurrente con la protección del Estado a las amenazas contra la seguridad de la población.

Promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación, y establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior, necesitan también información de inteligencia para formular y sustentar las acciones del Estado.

Toda acción, estrategia, norma legal, visita presidencial, acto administrativo, es resultado de políticas y estrategias, no emanan de la nada, hay un conocimiento previo que empieza con la observación, se plasma en la información, esta es diagnosticada y posteriormente se formulan las políticas, estrategias y acciones, esto es válido para todo tipo de políticas, sin embargo, todas las políticas necesitan directa o indirectamente información de seguridad (inteligencia), la cual solo puede ser proporcionada por el sistema de inteligencia y en su nivel más alto por la Dirección Nacional de Inteligencia en la llamada inteligencia estratégica, la cual tiene que ver por su horizonte directamente con las políticas públicas, es decir, con los lineamientos generales más altos de gobierno.

Todo lo descrito supone desde el punto de vista constitucional y político el respeto al principio de legalidad, la norma regula toda la actividad de inteligencia, tanto en la sociedad como en el Estado, cualquier trasgresión supone incumplimiento de la ley y caer en la ilegalidad, tanto para el sistema de inteligencia como para el propio Estado, pero en el ejercicio político gubernativo aparece otro principio aún más importante, el de legitimidad, el cual lleva implícito el logro de la justicia (equidad), eficacia (resultados), legalidad (respeto a la Constitución, la legislación e institucionalidad), aprobación (consenso), más complejo para cumplir pero necesario e imprescindible en la gestión pública, dado que todo esto supone estabilidad gubernativa, no disloques ni desbordes sociales, control de escenarios y predicción de los mismos, y como tal disminución de los escenarios en conflicto o potencial conflicto. No olvidemos en este sentido que cada vez que el gobierno

conflictiva se deslegitima ante la sociedad, siendo esto peligroso para el estado de derecho.

De esta forma, mientras que la legalidad genera obligación, norma imperativa, regla y forzoso cumplimiento, la legitimidad genera responsabilidad (política/ética) y reconocimiento. Expresado de otro modo, la legalidad tiene una racionalidad y lógica normativa y la legitimidad tiene una lógica deliberativa abierta al remitir a conceptos más difusos (como puede ser la ética), y la propia apropiación social. A todas luces es más conveniente para los gobiernos y, por ende, para el Estado “legitimarse” que “legalizarse” ante la población, más aún en un país con tanta conflictividad como es el Perú.

3.2.2 Diseño de políticas públicas y cultura de inteligencia

3.2.2.1. Inteligencia estratégica y políticas públicas

3.2.2.1.1. Introducción

La inteligencia estratégica es una herramienta de alto valor de uso, en particular, al momento de tomar decisiones en el Estado (Cabrera, 2015, p.185). Sigue un proceso metodológico que, a través del ciclo de producción de inteligencia, está compuesto para el caso del Perú por las fases de orientación del esfuerzo de búsqueda, búsqueda de información, procesamiento de información, y difusión y utilización de la inteligencia. De esta manera se produce conocimiento útil para la formulación y ejecución de la política general de gobierno.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1141, de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), del 11 Dic 2012, modificado por la Ley N° 30535 del 10 Mar 2017, se regula el otorgamiento de *inteligencia estratégica* al Presidente Constitucional de la República y al Consejo de Ministros, con el objeto de garantizar la vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, defender la soberanía nacional, y promover el bienestar general y el desarrollo integral de la nación.

Para Cabrera (2015), el hecho de utilizar la clasificación “estratégica” para hacer referencia a la inteligencia genera inmediatamente la idea de que esta se ubica en la cúspide de la toma de decisiones del Estado y se produce por lo que las principales escuelas de pensamiento estratégico designan “ENW” (traducido del

inglés como fines, medios y formas), lo que significa que posee un objetivo determinado en su quehacer, los medios adecuados para la consecución de dichos objetivos y una estructura sobre la cual es posible establecer parámetros a seguir. En ese sentido, el objetivo propuesto se concibe en el mediano plazo.

Del mismo modo, las políticas públicas, que constituyen un mecanismo de intervención del Estado en la sociedad en sus distintas aristas, siguen una serie de fases en las que la “inteligencia estratégica” cumple un rol fundamental. Para Delgado (2009), son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas de gobernanza en un momento dado, procuran elevar el nivel de vida de la población.

El Centro de Planeamiento Estratégico-CEPLAN (2023) ha expedido una Guía de Políticas Nacionales, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00030-2023/CEPLAN/PCD del 29 Abr 2023, señalando que las políticas públicas atraviesan distintas fases que configuran un ciclo, entre ellas: diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Para efectos de entender la importancia de la inteligencia estratégica en las políticas públicas, es pertinente detallar en qué consisten las fases en mención.

Primera Etapa: Formulación de una Política Nacional

El gobierno advierte y delimita el problema público, para pasar a determinar la situación deseada y la selección de alternativas de solución.

Estos dos aspectos son de suma relevancia, ya que constituyen la definición de la agenda que dará lugar a la formulación de las políticas públicas. Pueden emerger distintas cuestiones desde diferentes sectores de la sociedad que buscan atención de los gobiernos, pero no en todos los casos acaban generando una política pública para solucionarlos.

Para ordenar mejor ese aspecto se suele recurrir al concepto de agenda y distinguir entre la sistémica y la política, institucional o de gobierno. Delgado refiere que la primera de ellas está formada por el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y competen a la autoridad gubernamental por ser preocupaciones de la sociedad, mientras que la segunda trata del conjunto de asuntos que preocupan a los decisores públicos. Esto es, la agenda de gobierno debería reflejar la agenda

sistémica, en este extremo más claramente entender entorno y los componentes del mismo.

La interrogante es: ¿Cómo integrar la inteligencia estratégica en el ciclo de las políticas públicas? Ello debido a que consideramos importante que exista una realimentación entre diferentes entidades del Estado para lograr objetivos comunes que coadyuven al bienestar de la sociedad. En el contexto de inteligencia estratégica, resulta trascendente que, a través de la discusión de ideas, se pueda contribuir en los diferentes campos de interés de los decisores. Entendamos que la idea de la teorización de las políticas públicas y cómo estas se formulan y ejecutan en el Perú es relevante para entender integralmente desde la perspectiva de seguridad, otorgada a partir de la información proporcionada por el sistema en el nivel de inteligencia estratégica.

Se elaboran los objetivos prioritarios e indicadores, se establecen los lineamientos, se identifican los servicios y estándares de cumplimiento, así como se identifican las políticas relacionadas.

Segunda Etapa: Implementación de una Política Nacional

Se identifican los niveles de intervención existentes y se articula la política nacional en los planes correspondientes.

Tercera Etapa: Seguimiento y evaluación

Se realiza la función de control bajo dos criterios: seguimiento y evaluación, generándose la realimentación.

3.2.2.1.2 Definición

Para comprender la *inteligencia estratégica*, son referentes los enfoques de Kent (1967) y Platt (1983), quienes imprimieron la forma de entender la inteligencia en la segunda mitad del siglo XX. En base a lo que ambos señalaron en sus obras: *Inteligencia estratégica para la política mundial americana* y *Producción de inteligencia estratégica*, respectivamente, se adaptaron las concepciones teóricas en todo el hemisferio, aunque hay quienes, como Swenson y Lemozy (2004), que señalan que las definiciones expuestas por ambos personajes no lograron combinar el entendimiento político con la información procesada y de valor agregado que se conoce como inteligencia estratégica.

Según la doctrina de inteligencia, la inteligencia es el conocimiento de las amenazas a la seguridad nacional y sus correspondientes escenarios de riesgo, proporcionado para la toma de decisiones y la protección de los activos críticos. Cuando hace referencia a la inteligencia nacional, que vendría a ser un símil de la inteligencia estratégica, se proporciona un significado parecido al que contempla el DL 1141, en el que se hace hincapié en la importancia para la formulación de la política general de gobierno. De allí partimos para señalar que, como concepto general, la tarea de la inteligencia es coadyuvar al establecimiento e implementación de políticas que garanticen la seguridad de la nación y el bienestar de su población.

Ello en razón de que existe una estrecha relación entre seguridad, defensa, desarrollo nacional y democracia, le corresponde al Estado proteger y garantizar estos aspectos, como derecho y beneficio de la nación, recuerda Jaime Castro Contreras (2004, p. 16). De ahí la necesidad de contar con un sistema de inteligencia para prevenir los riesgos y amenazas a la seguridad, defensa y desarrollo nacional. Para poder integrar los conceptos materia del presente trabajo hay que partir de una definición de inteligencia estratégica, que nos permita entender la trascendencia de esta actividad para un país.

Castro (2004) define a la *inteligencia estratégica* como un conjunto de actividades orientadas a adquirir y analizar información relacionada con la seguridad y desarrollo nacional, a partir de cuyo oportuno conocimiento y valoración es posible extraer conclusiones sobre las que se apoyan las decisiones de los responsables políticos de los Estados. Añade que su principal misión es alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad y desarrollo nacional que se originan e incrementan aprovechando las vulnerabilidades del Estado.

Si bien la inteligencia se puede dar en diferentes niveles, el nivel estratégico compete a los principales niveles de decisión, esto es, al presidente de la República y al Consejo de Ministros, por antonomasia los gestores públicos más importantes del país, sin dejar de lado que existen también organismos autónomos que también necesitan de dicha información. Es por ello que su finalidad es la de facilitar la adopción de decisiones y su producción tiene el carácter de secreto, dentro de un principio mayor y de mejor información, mejor decisión, tomando en cuenta que

los beneficiarios de la misma es todo el país, o determinado sector del mismo, para finalmente lograr como objetivo la seguridad necesaria que exige el país.

3.2.2.1.3 Evolución

La visión de inteligencia estratégica ha ido variando a través del tiempo. Después de la Segunda Guerra Mundial estuvo orientada a identificar a los enemigos externos o internos con una dimensión territorial a fin de evitar atentados contra la soberanía del país. Con la Guerra Fría, la identificación de un nuevo tipo de “enemigo” se expresaba en una ideología en medio de la confrontación Este-Oeste, según señala Castro (2004); el conflicto ideológico-militar se traducía en el activismo de grupos sociales y partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones. Fue luego de este período que surgieron nuevas amenazas con otras dimensiones y manifestaciones que iban más allá de las hipótesis de guerra y subversión (p. 25).

Además, se ha dado paso a una concepción distinta de desarrollo, en la que este no es concebido únicamente como sinónimo de crecimiento económico, sino desde una mirada más amplia que involucra la libertad de las personas para alcanzar el bienestar general de la población. Para lograrlo se requiere de seguridad, como manifestaba el secretario de Defensa de Estados Unidos Mc Namara (1988), la seguridad es desarrollo, y sin desarrollo no puede haber seguridad, se puede afirmar que la pobreza y la desigualdad social ponen en peligro la seguridad nacional como lo podría hacer cualquier amenaza militar, dado que estos potencialmente pueden generar conflictos e ilegitimidad en la labor del Estado percibida por la población con los problemas que esto acarrea para la gobernabilidad.

Es por este motivo que contar con inteligencia estratégica es un aspecto de suma importancia para lograr una nación segura y en vías de desarrollo; es punto fundamental para lograr políticas públicas que respondan a la preocupaciones y necesidades de la población, así como al contexto actual, en el que manejar la incertidumbre es predominante para responder a un mundo que cambia día a día.

3.2.2.2 Políticas públicas

3.2.2.2.1 Definición

Existe una extensa bibliografía sobre la definición de políticas públicas, de las cuales pasaremos a detallar algunas para poder ilustrar mejor el objetivo de esta investigación. Antes de iniciar con la selección de definiciones, es conveniente

señalar que las políticas públicas son relevantes porque constituyen uno de los instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población. Ruiz y Cadenas inciden en que son “medios para la resolución de los problemas sociales” (p. 2).

De ahí la trascendencia de una formulación correcta que recoja la preocupación pública sobre un problema y la voluntad política para atenderlo y resolverlo; este último punto en vista de que el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas son una parte fundamental del quehacer del gobierno (Winchester, p. 3).

Aguilar (2007) define la política pública como el conjunto de acciones intencionales (porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público) y causales (por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema) definidas por el gobierno y la sociedad según el tipo de interlocución que tienen establecido entre ambos. Esto es, no es una acción de gobierno singular y pasajera en respuesta a demandas sociales del momento (p. 17), aunque es cierto también que la presión social contribuye a poner en agenda determinados problemas.

Se trata de una definición que coloca en el centro la necesidad de resolver un problema público, teniendo en cuenta sus causas, y en continua conversación entre los tomadores de decisión o autoridades y las organizaciones representativas de la sociedad. Como veremos más adelante en el proceso de formulación de políticas públicas, se tejen diferentes intereses que es conveniente tener en claro; por tanto, contar con información y, más aún, con inteligencia, resulta pertinente. Además, al tratarse de una política pública, la mirada es de largo plazo, es decir, de tipo estratégico, y se requiere de una constante reevaluación que no podría realizarse sin inteligencia oportuna.

Nunca se le ha dado la debida importancia en la política pública, a la información relacionada a la seguridad, los gobernantes solo gestionan o responden cuando se generan las crisis, no predicen que existen escenarios que pueden convertirse en conflictos potenciales y devenir en dificultades que generan inestabilidad y a la larga inciden en el desarrollo.

Gobernar es todo un proceso que empieza desde el conocimiento del problema hasta la respuesta para solucionarlo, pero puede pasar también que la respuesta o la intervención no sea la adecuada por lo que la información, que antes se restringía específicamente a la seguridad y defensa nacional, va mucho más allá y llega a los demás campos de actividad del Estado, pues la gestión estatal es de por sí integral (multisectorial y multifactorial), el problema es que los que gobiernan no lo entienden así, o determinados intereses no le permiten ver el fondo del problema, lo cual como es obvio genera brechas en la respuesta y como tal crisis o ineficiencia en la solución.

Para Velásquez, R. (2009), la política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (p. 156). Con esta definición, se entiende a las políticas públicas como un proceso, en tanto sigue una serie de fases para concretarse. Plantea la integración de decisiones, acciones y otros elementos para resolver un problema que se considere de importancia por parte de las autoridades, con participación de otros actores, entendiéndose que se genera a partir del logro de información previamente procesada, que no solo tiene que ver específicamente con las relacionadas a la seguridad sino con los otros aspectos de la política pública, que tiene como fin superior lograr el bienestar del individuo y, por ende, el logro de su dignidad.

Ello nos permite deslizar desde ya el rol fundamental que juega la inteligencia con la que cuenta el tomador de decisiones para poder definir cuál es el problema público a abordar a través de la formulación de una política pública. En esta definición se hace, además, hincapié en el ambiente; es decir, en el contexto en el que se desenvuelve, al que se debe conocer en todos los aspectos posibles para contar con un mejor diagnóstico de la situación.

De lo expresado, se evidencia la relevancia de contar con conocimiento útil de la realidad por parte de las autoridades de gobierno, y no solo conocimiento de la realidad, sino que el mismo de índole predictivo, especialmente las situaciones

derivadas de las relaciones sociales, en las que la conflictividad es rutinaria en atención a la naturaleza del hombre, la exigencia de su bienestar y el enfoque del estado de política para llegar a otorgar bienestar a sus ciudadanos.

a. Partes interesadas

Las políticas públicas son un objetivo de incidencia en distintos actores; por un lado, se encuentran aquellos que pueden ser considerados aliados porque defienden su implementación y aplicación, es probable, incluso, que fruto de su activismo se haya logrado alguna de ellas; de otro lado, se encuentran los que se oponen a ellas, porque el cumplimiento de estas puede constituir una amenaza para sus intereses y no quieren verse afectados.

Según Aguilar (2007), las políticas públicas pueden ser implementadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con otros actores (políticos, económicos, empresariales, civiles, etc.) o por actores privados y sociales que han sido empoderados o autorizados por el gobierno para hacerlo. De esta manera también se podrá conocer cuál será el impacto de la política pública en la solución de la problemática, y también cuáles podrán ser los réditos o cuestionamientos a nivel político producto de su implementación.

Aquí debemos complementar que normalmente en las políticas públicas confluyen grupos de interés, que no siempre se administran objetivamente, los cuales aparte del proceso de conflictividad que otorga la solución de un problema, generan lo que en negociación de conflictos se llama el gana-pierde, donde este último grupo, pese a la solución del problema, mantiene latente el conflicto que puede suscitar u originar.

b. Aplicación práctica

Para ejemplificar la contribución de la inteligencia estratégica en las políticas públicas, señala Bastos (2011, p. 41), en los últimos años han comenzado a institucionalizarse en las universidades españolas los estudios de inteligencia estratégica, con la implantación de un curso de posgrado en estudios estratégicos, pero al igual que sucede en los Estados Unidos viven mutuamente de espaldas al análisis de políticas públicas, lo que nos hace ver que es poca la importancia que se le ha dado a su participación.

Es por este motivo que hemos considerado pertinente exponer el caso de personas expuestas por metales pesados en el Perú, para explicar por qué la importancia de contar con una inteligencia estratégica útil y oportuna. Según el Ministerio de Salud, en el Perú la contaminación es uno de los problemas ambientales más importantes que afectan a nuestro planeta y se produce cuando existe un desequilibrio debido a diferentes procesos productivos del hombre (fuentes antropogénicas) y actividades de la vida diaria, lo que causa efectos adversos en el hombre, animales y vegetales.

Entre los principales agentes contaminantes identificados en nuestro país tenemos el plomo, mercurio, aluminio, arsénico, magnesio, manganeso, hierro, cobre y cianuro. El costo anual asociado a la exposición por plomo está comprendido entre 800 y 1200 millones de soles. La morbilidad de niños, asociada en su mayor parte a la pérdida de coeficiente intelectual, significa 650 millones de soles, es decir, 65 % del costo promedio. El costo del retraso mental ligero, por sí solo, representa aproximadamente el 34 % de ese mismo costo. Se trata de información basada en el Reporte del Análisis Ambiental del Perú, del Banco Mundial (2005), actualizada el 2007, no existiendo una actualización posterior desarrollada por la entidad.

Asimismo, el Sector Salud advierte que la contaminación del aire es responsable de 3900 fallecimientos prematuros y de 3800 nuevos casos de bronquitis crónica al año. En ese sentido, el Ministerio de Salud advierte que nuestro país, como consecuencia de estos factores de riesgo ambiental, tiene una pérdida enorme para la economía con un capital humano limitado, es decir, 2800 personas con un promedio de expectativa de vida de 75 años dejan de existir.

Hacia el 2018, Pasco era la región con más casos de personas expuestas a metales pesados en el Perú, seguida de lejos por el Callao. En la figura 1 se puede observar que la principal causa de esta contaminación tiene que ver con la actividad minera, tanto formal como informal e ilegal, y esta situación se repite en diferentes regiones del país, constituyéndose en la bandera de lucha de diferentes organizaciones sociales, con apoyo en muchos casos de ONG ambientalistas, con nexos a nivel internacional, las cuales se encargan de relevar el problema en distintas instancias a fin de generar cobertura mediática e incidencia política. En el

caso de hidrocarburos hay menor cantidad de casos, pero estos tienen alta relevancia mediática.

Independientemente de una percepción objetiva del caso por los sectores involucrados, este escenario se presta también para el aprovechamiento de sectores ideologizados que pueden utilizarlo para posesionarse en ese contexto, lo que es común y rutinario en la realidad de los hechos.

Esta situación motivó que, en el 2008, el Ministerio de Salud (MINSA) creara la Estrategia Sanitaria Nacional de Atención a Personas Afectadas por Contaminación con Metales Pesados y otras Sustancias Químicas, a través de la Resolución Ministerial N° 425-2008-MINSA. Diez años después, y luego de un profuso activismo de diferentes organizaciones sociales y organismos no gubernamentales, se aprobó el documento técnico Lineamientos de Política Sectorial para la Atención Integral de las Personas Expuestas a Metales Pesados, Metaloides y otras Sustancias Químicas, a través de la Resolución Ministerial N° 979-2018-MINSA, dándose aparente solución a un problema de políticas de salud, medio ambiente y seguridad, propio de los deberes del Estado, es decir, intersectorialidad y transversalidad a la vez.

Debemos tener en cuenta que, ante esta problemática de gestión estatal de la política pública, se debió empezar con el acopio de información por parte del agente de inteligencia, no solo por un problema tradicional de seguridad como es el quiebre del orden público, derivado del reclamo social de toda la problemática enunciada, sino de un problema de salud que incide en la seguridad al ser potencial generador de conflictos y problemas en otras áreas de la actividad estatal, como educación, medicina preventiva, etc.

Tuvieron que pasar 12 años para que recién el Estado manifestara una respuesta de índole multisectorial, originada por escenarios de crisis y no de previsión de crisis. A través de la Resolución Suprema N° 034-2020-PCM, expedida por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), se creó la Comisión Multisectorial Temporal para el Abordaje Integral a favor de la Población Expuesta a Metales Pesados, conformada por funcionarios de los Ministerios del Ambiente, Energía y Minas, Salud, Vivienda, Agricultura, Trabajo, Cultura, de la Mujer y de la Producción, además de autoridades de los gobiernos regionales y representantes

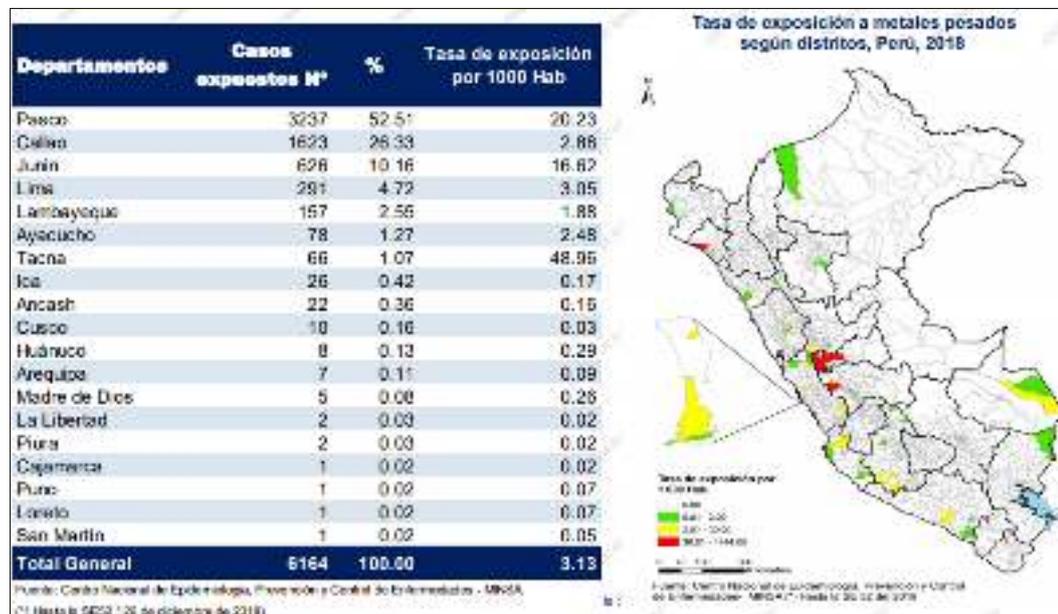
de la población afectada por la contaminación minera y petrolera, es decir, un enfoque sistémico a un problema de índole multisectorial.

La finalidad de esta comisión es establecer líneas de acción para atender los casos de las poblaciones afectadas por metales pesados en Loreto (cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes, Tigre, Marañón y la comunidad de Cuninico), Amazonas (Nazareth, Pakun, Wachapea y Umukay), Junín (La Oroya, Tarma, valle del Mantaro y selva central), Cajamarca (Bambamarca, Hualgayoc y Chugur), Moquegua (Torata), Puno (cuencas de los ríos Coata y Llallimayo), La Libertad (Cerro del Toro), Lambayeque (Cañaris), Pasco (Cerro de Pasco), Cusco (Espinar), Callao y Lima, problemática que hasta hoy se mantiene latente, información contenida en las Figuras 1 y 2.

En las referidas figuras se pone en evidencia la problemática de contar y hacer uso de la información proporcionada por la inteligencia estratégica para el diseño de una política pública en el momento oportuno, problemática multisectorial que mereció acciones del Estado, después de más de 12 años, generando conflicto con la población afectada, materializado en reclamos, marchas, paros y huelgas, en mayor o menor medida, en cada una de las provincias y distritos afectados, que en el fondo desprestigian y desacreditan al sistema jurídico (legalidad) y al político (legitimidad), que plasma el ejercicio de la gestión del Estado, es decir, eficacia en base a resultados evidentes y justicia, realización y materialización de las aspiraciones personales del individuo y del grupo, que incide en la gobernanza, como tal en la paz social y en el estado de derecho.

Figura 1

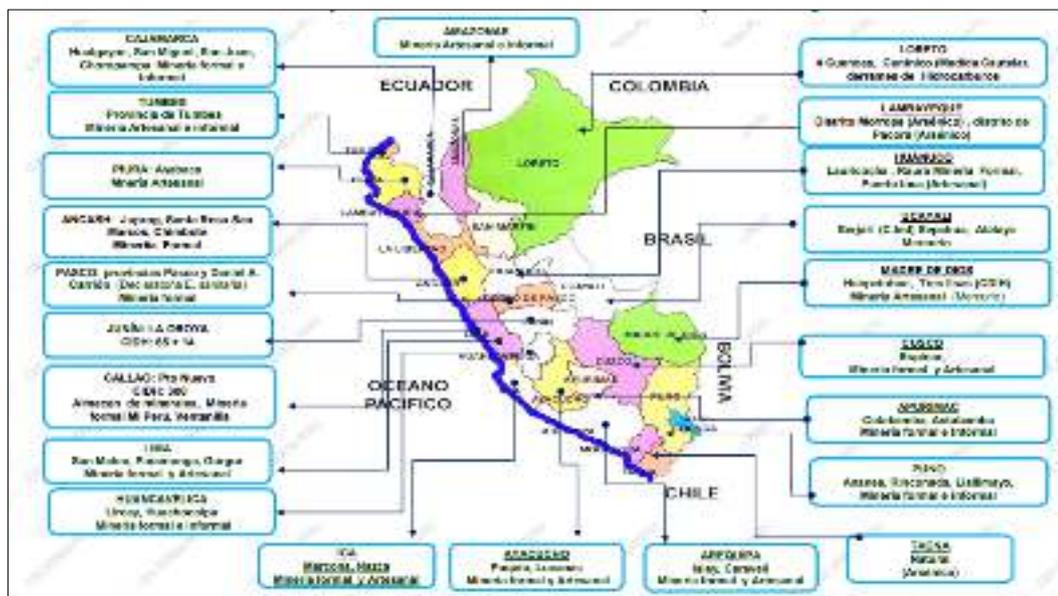
Casos y tasa de exposición a metales pesados en el Perú (2019)



Fuente: Censo Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades, Ministerio de Salud - MINSA al 29 Dic 2018

Figura 2

Identificación de áreas por contaminación de metales pesados y metaloides (2019)



En el Plan de Inteligencia Nacional (PIN - 2020) están contempladas una serie de amenazas que rigen el trabajo que realiza la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), con la información que proporcionan las fuentes propias y los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA). Entre ellas destacan las amenazas de conflictividad social, afectación al ambiente y desarrollo sostenible, y afectación al Estado democrático, las cuales tienen competencia en la problemática en mención.

Todas estas acciones son resultado de la labor de inteligencia, se ha advertido a las autoridades competentes sobre la necesidad de que se plasme la estrategia en un plan con acciones concretas, enmarcado en la Política Nacional del Ambiente y Salud al 2030, por tratarse de una problemática que engloba diversos tipos de riesgos, a saber:

a. Reactivación y radicalización de conflictos en Espinar, Cuninico y Tres Islas, y ampliación de exigencias (bonos, autonomía y justicia intercultural).

Ello con el consecuente impacto político en un contexto de transición que dificulta la gestión de conflictos sociales. También ocurre en un escenario de demandas insatisfechas y desafección política en el que se desenvuelven actores con intereses particulares, de los cuales la inteligencia advierte oportunamente. Destaca la presencia y activismo de la Plataforma Nacional de Afectados y Afectadas por Metales Tóxicos, colectivo con poder de convocatoria y movilización, compuesto por más de 50 organizaciones, y con un intenso apoyo de ONG ambientalistas, que promueven la visibilización del problema a nivel nacional e internacional, inclusive en el plano legal.

b. Judicialización de casos en el ámbito externo hasta lograr la sentencia en el caso La Oroya en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como nuevas denuncias en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Las obligaciones de atención en salud se desprenden de las sentencias emitidas por el Poder Judicial en el caso Cuninico, Loreto, en febrero del 2018, y en Espinar, Cusco, en diciembre del 2019. En tanto, a nivel externo, se encuentran pendientes de cumplimiento en su totalidad las medidas cautelares dictadas por la CIDH para la atención a poblaciones en Cuninico (Loreto), en Tres Islas (Madre de Dios) y en La Oroya (Junín).

Díaz (2013) expresa que en el sector defensa español el papel de la inteligencia estratégica es ayudar a los líderes políticamente responsables a alcanzar sus objetivos, concepto que se ha extendido mucho más allá para entender la realidad de gobierno de un país. En este sentido, la inteligencia estratégica debe contribuir a establecer escenarios de riesgo y desactivar los riesgos que permitan que las políticas públicas que se diseñen puedan contemplar la solución de una problemática presente o en ciernes y reducir las posibilidades de que la falta de atención favorezca riesgos a la seguridad, tal como Kendall (1949, pp.542-552) lo manifiesta en su momento.

Es decir, debemos salir de la tradicional concepción de que la inteligencia estratégica no sirve solo para asuntos de seguridad sino debe ir más allá, que abarque todos los campos para que en ese momento su concepción se convierta en integral. Si bien es cierto que en un primer momento la inteligencia pueda involucrarse específicamente en el ámbito de la seguridad, se evidencia inmediatamente la importancia de mantener un diálogo constante para entender de manera integral el problema y, sobre todo, contar con el conocimiento de los riesgos conexos que son señales de alerta que las autoridades deben tomar en cuenta para evitar un escalamiento de conflictos y el debilitamiento a nivel institucional.

A manera de conclusión, podemos señalar que la inteligencia estratégica constituye una labor fundamental en la vida de una nación, ya que permite contar con un conocimiento que coadyuve a preservar los objetivos nacionales y proteger nuestras capacidades. En tal sentido, nos referimos a un conocimiento que favorecerá, en aras de la seguridad y el desarrollo nacional, la formulación y desarrollo de políticas públicas en diferentes sectores.

La inteligencia, además, ayuda al acompañamiento de estas políticas, en la medida que proporciona información sobre los principales actores a favor y en contra, recabando reflexivamente lo que afronta la sociedad, que facilita la adopción de medidas para reforzar o modificar los aspectos centrales de estas políticas, de tal manera que puedan responder verdaderamente a las necesidades públicas. En tanto la inteligencia estratégica y las políticas públicas no dialoguen, entrelacen o compenetren, tendremos decisiones de Estado que, con toda seguridad, van a tener una mirada sectorial, pero no abarquen el impacto desde un punto de vista integral.

Ello en razón que se desconoce, previamente, cuáles pueden ser los escenarios de riesgo en caso no se apliquen o, incluso, si su aplicación recibe la oposición de un sector de la población.

El gobierno nacional y los diferentes ministerios deberían nutrirse de la inteligencia brindada por la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), como ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), para lograr unas políticas públicas consolidadas y fortalecidas que puedan lograr sus objetivos finales y se manifiesten en legitimidad, no solo en el accionar (contexto administrativo, política, estrategia y acción) del sistema sino en la legitimidad del sistema con relación a la percepción de la ciudadanía (ciencia, política, justicia, eficacia, legalidad y aprobación), pues en este momento recién la política habrá cumplido su fin supremo, el logro de la dignidad del individuo.

En el caso de la Política Nacional de Metales Pesados, dentro de la política de salud, por Resolución Ministerial N° 979-2018/MINSA se aprobó el documento técnico: "Lineamientos de Política Sectorial para la Atención Integral de las Personas Expuestas a Metales Pesados, Metaloides y otras Sustancias Químicas", en cuyo numeral 2.1 del acápite II se señala como objetivo general establecer los lineamientos de política sectorial para la atención integral de la salud de las personas, familias y comunidades, ante el riesgo de exposición, contacto y consecuencias del contacto con metales pesados, metaloides y otras sustancias químicas, ejemplifica cómo se podría trabajar en conjunto para lograr una política que cuente con mayores elementos a fin de responder a las necesidades de la población, teniendo en cuenta los intereses que se tejen detrás y un claro panorama de los actores que buscan tener incidencia en torno al tema. Ello teniendo en cuenta que detrás de todas las políticas hay un componente de seguridad de la mano del desarrollo que justifica la utilización de todas las herramientas disponibles para lograr políticas sólidas.

Como señala Bastos (2012, p.32), tanto políticas públicas como inteligencia estratégica abordan problemas cruciales para el desempeño de las funciones estatales y, en muchas ocasiones, se entrecruzan. Ambas tienen como objetivo final la mejora de la calidad decisoria de los máximos responsables de la política, o lo que otros conocen como la gran política.

Es notorio que no siempre se objetiviza la articulación entre quienes producen inteligencia estratégica y los encargados de formular las políticas públicas, en muchos casos técnicos y especialistas, cada vez es mayor la necesidad del trabajo en conjunto que permita tener un Estado más eficiente, en la medida que responde mejor a las demandas de la población y a los riesgos que se presentan en el camino, y el entrelazamiento que naturalmente deben tener los mismos, por lo que con el fin de romper estos moldes mentales de los decisores y también de muchos integrantes tanto de los sistemas de planificación que elaboran las políticas públicas como de la inteligencia que otorgan y en su caso generan la información, siendo necesario en ese sentido generar una cultura de inteligencia en dichos ámbitos y en general en toda la sociedad, es la única forma de valorar la importancia de la misma y consecuentemente mejorar los resultados de la gestión pública, pues se formularán y ejecutarán políticas, estrategias y acciones más precisas y de mejor calidad.

Existen muy pocas dudas en torno a que el Estado es una construcción social, y que resultó de la necesidad de combinar orden político y administrativo, amparado primordialmente por el respeto al derecho como una forma de establecimiento institucional de la entidad señalada. Pero el enfoque mencionado se aprecia desde una óptica particularmente estática, no considerando los aspectos que en la actualidad constituyen verdaderos códigos de conducta estatal, tanto desde una visión interna como externa.

En este sentido, se acentúa especialmente la influencia de la globalización en su máxima expresión, es decir, el predominio que poseen diversos elementos que van más allá del control de la institución estatal, especialmente en la conformación de la cultura del mismo, e incluso el poder que obtienen actores no estatales en el sistema internacional, los cuales se generan en la sociedad y en el propio Estado, como tal adquieren importancia en esta por tener control o dominio sobre la misma. Ejemplos claros de esto son los organismos no gubernamentales, los ambientalistas, grupos no organizados, los municipios, gobiernos regionales, que se empoderan en la sociedad y el propio Estado, y tienen su propia agenda muchas veces disímil con los objetivos del Estado.

Concordantemente con lo señalado por Fukuyama, puede establecerse que el Estado como tal es una institución que se encuentra en constante construcción y

perfeccionamiento (Fukuyama, 2004). Por ende, no se puede comprender a los Estados como organismos o instituciones iguales y homogéneas, sino que cada uno posee una agenda de prioridades, al tiempo que diferencian sus capacidades para el logro eficiente y eficaz de los problemas proyectados. (Gibson, 2005)

En línea con lo señalado, existe un aspecto que se caracteriza por ser un común denominador entre la gran mayoría de los Estados, especialmente si se tiene como objeto de observación la realidad que afecta a las instituciones estatales en América Latina. La gran mayoría, por no decir la totalidad de los países insertos dentro de un sistema democrático, se encuentran sumidos en lo que se puede denominar como “proceso de modernización del Estado”, situación que no solo refleja un constante proceso de construcción del Estado a medida que transcurre el tiempo, sino que al mismo tiempo indaga diferentes maneras de solucionar los problemas que se presentan en su entorno. Y pese a la cualidad positiva que eventualmente representa el proceso mencionado es factible señalar algunos elementos que otorgan un carácter dicotómico positivo/negativo al respecto, tanto por el fondo como por su forma. Lo positivo viene dado por la iniciativa en sí, mientras lo negativo se configura como producto de los diferentes mecanismos adoptados para formar el proceso. (Marín y Morales, 2010)

La inseguridad se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la población, por ende, en una prioridad para las autoridades, no solo de policías y militares, sino también para las entidades político-administrativas, que comienzan a concentrar importantes esfuerzos en la búsqueda de la tranquilidad ciudadana. Pero el delito y la violencia parecen haber evolucionado y crecido mostrando gran capacidad para borrar fronteras territoriales formales tanto hacia el interior del país como hacía afuera.

Por esta razón, la inseguridad requiere de la intervención del Estado desde una lógica que pueda superar las limitaciones jurisdiccionales y territoriales propias del sistema político nacional, para poder enfrentar con toda su potencialidad las amenazas y riesgos que tiene todo Estado, el cual debe protegerse a partir de la formulación adecuada de las políticas públicas de seguridad.

Ante ello, es relevante el rol de la inteligencia en la consecución de la información necesaria para que el Estado en sus diversos y diferentes niveles pueda

afrontar los problemas de gestión estatal, en sus estamentos político, económico, relaciones exteriores, seguridad y salud. Lo ideal para los gobiernos es afrontar sus decisiones con nulos o menores riesgos que lleven a que sus decisiones no tengan el costo que cualquier decisión política o administrativa en sus diferentes niveles corresponda, en este contexto los gobiernos se regulan por el principio de legalidad (constitucionalidad), respeto a las normas y a partir de la misma generan su sustento social, pero esto no es suficiente para administrar el país, todas las políticas, estrategias y acciones necesitan ser formuladas adecuadamente para que no generen costos y desaprobación ciudadana, pues no pueden cumplir con los requisitos que se exige para las mismas, como justicia, legalidad, eficacia y aprobación.

El Estado y los gobiernos que lo componen, a través del paso de los años normalmente sus dirigentes utilizan el concepto de legitimidad con fines de acentuar sus actuaciones manifestadas en actos de gobierno y administrativos, los cuales son compulsados y evaluados en todo momento por la ciudadanía, cumplir las normas legales no es suficiente, hay que ser justo, eficaz, legal en los actos de gobierno para que la ciudadanía los apruebe, esto genera estabilidad político-social, la aprobación ciudadana supone al gobierno que está realizando bien sus políticas, estrategias y acciones.

En ese sentido, la labor de inteligencia como dirección y sistema no es ajena a esta categorización y análisis, necesita ser evaluada desde un enfoque, no solo de legalidad que supone el cumplimiento de las normas que regulan su actividad, inmersa en el propio Estado, la eficacia y los actos de gobierno deben generar un impacto, cambiar un estado de cosas, una situación, para permitir mejorar o superar un problema.

De otro lado, se debe entender que la labor de la misma ingresa al criterio de justicia, como valor dentro de los marcos de igualdad y correspondencia, entendido axiológicamente como un valor, para finalmente dicha actuación ser aprobada o desaprobada por la sociedad. El Estado en su accionar no debe generar costos, es decir quejas, reclamos, disturbios, toma de locales y carreteras, paros que hagan ver un mal manejo de la gestión pública o debe por lo menos disminuirlos, para esto se estructura en un sistema que tiene como finalidad lograr la dignidad humana dentro de un marco de bienestar y seguridad. Aquí la inteligencia y más aún la inteligencia

estratégica tiene un rol primordial, entregar la información al sistema para que este actúe adecuadamente, lo que a la luz de los hechos no se ha logrado hasta la fecha, situación que manifiesta una problemática en la gestión estatal y como consecuencia tiene implicancia en la gobernabilidad del país.

La actividad de inteligencia, pese a su trascendencia, es poco conocida en su importancia y relevancia como soporte del bienestar y seguridad del país, dado que de acuerdo a lo expresado en su norma organizativa y operativa (Art. 3°, Decreto Legislativo N° 1141), los principios de circulación restringida, especialidad, confidencialidad, norman su labor, siendo contraria a todo esfuerzo de publicidad o acercamiento a la sociedad, por lo que su producto, la inteligencia estratégica, se convierte en el puntal de su presencia en el seno social, la actividad gubernativa, las políticas públicas, materializándose esfuerzos en ese sentido por parte de la sociedad, lo que se trasluce en los esfuerzos realizados recientemente por la Dirección Nacional de Inteligencia, en el 2018 con la Universidad ESAN y posteriormente en el 2020 con la Universidad Católica (PUCP), realizaron eventos académicos integradores, relievando el vínculo de la inteligencia estratégica con la gestión pública, es decir, realizó el primer paso de lo que le corresponde como mandato legal, ser partícipe de la política pública a través del aporte de la información, pese a que el dispositivo data del 2013, lo que nos señala también un desfase entre vigencia de la norma (Decreto Legislativo N° 1141) y su ejecución, lo que supone un costo de oportunidad cada vez mayor.

Los sucesivos gobiernos habidos en el país en los últimos años, no han dado oportunidad a una participación más activa de la inteligencia estratégica en el diseño de las políticas públicas, lo que se presenta por la carencia de una cultura de inteligencia interiorizada en la sociedad y el propio Estado sobre la importancia del sistema de inteligencia, pese a que legislativamente se ha regulado el concepto “inteligencia estratégica” como elemento coadyuvante de la política pública, lo cual se vio agravada en el período 1990-2000, en los dos sucesivos gobiernos de Fujimori, que se caracterizaron por un notorio irrespeto a la ley (ilegalidad), por lo que fue vista como una entidad cerrada, no transparente, que realizaba sus actividades en la sociedad al margen de la ley, pese a tener una importancia relevante en la seguridad del país, y pocos lo saben también en el logro del bienestar

nacional. Manifestaciones que generaban poca confianza en el sistema quedaron por largo tiempo en el subconsciente colectivo.

Pese a que posteriormente hubo esfuerzos de institucionalización, en los últimos dos años su utilización no técnica por el gobierno de Castillo, empeoró la percepción ciudadana acerca del sistema, al ser subutilizada, se dejó de lado las potencialidades como elemento dador de información útil en todo el quehacer de la política pública en general. Este lastre genera y viene forjando una concepción negativa del sistema, haciéndolo débil y poco empoderado ante la sociedad y el Estado, en este sentido, pese a poder cumplir con la normatividad, tendrá problemas de legitimidad, lo cual como es obvio necesita ser mejorada y corregida.

3.2.2.3 Cultura de inteligencia

3.2.2.3.1 Consideraciones generales

Es obvio que la actividad de inteligencia es importante no solo para la seguridad del país, sino también para su desarrollo. La dificultad de entender, por parte de la sociedad y el propio Estado, la importancia de dicha actividad como facilitadora de la inteligencia necesaria para posibilitar y realizar sus obligaciones contenidas en el artículo 44° de la Constitución Política, obliga al Estado y a la sociedad entender y cerrar esta brecha, dado que de no hacerlo se tendrán dificultades para entender el ciclo de la política pública, procedimiento técnico para una adecuada intervención estatal.

Al respecto, es pertinente tener en cuenta lo señalado por Cortés (2019): Se parte de la idea de que el principal objetivo de los Estados es garantizar su supervivencia dentro de un sistema anárquico en competencia (Waltz, 1979). Referencia también Cortés (2019); (...) Es decir, los Estados buscan mantener su integridad territorial y la autonomía del orden político doméstico. “pueden también perseguir otros objetivos, como la prosperidad y protección de los derechos humanos, fines que se encuentran en un segundo plano, pues si un Estado no sobrevive, no puede perseguir esos otros objetivos”. (Mearsheimer, 2007, p.74)

Los gobiernos y el propio Estado atraviesan períodos de crisis, dada la conflictividad natural del ser humano y la necesidad de determinados grupos de posesionarse en el grupo preponderante o de dirección del sistema de gobierno, en un nivel del mismo o de modificar el sistema estatal, estas crisis van desde las que

originan la desestabilización de los propios gobiernos hasta la de los propios Estados, claros ejemplos de estos son la crisis de Chile del 2018, Colombia 2021, y las habidas en otros países.

Para materializar los objetivos del Estado, y cumplir y satisfacer las necesidades de la población, se necesitan políticas públicas, observándose que es común encontrar en estas poca utilización de la inteligencia, lo que no genera información procesada, adecuada y pertinente, esta brecha incide en la calidad de la política y como tal menoscaba la calidad de la respuesta o la intervención, generándose otra brecha, esta vez de resultado o eficiencia, lo perjudicial de todo esto es que en política pública existe un costo de oportunidad que no puede ser superado fácilmente, generándose una brecha de legitimidad impropia para la labor estatal.

La búsqueda y mantenimiento del poder por parte de los Estados está ligado a su supervivencia. En el sistema internacional los estados más poderosos son los principales actores; todos los estados cuentan con una capacidad militar que varía dependiendo de las posibilidades de cada uno, que garantiza la seguridad de las instituciones y gobernantes, el territorio y los asociados; esto teniendo en cuenta que un Estado nunca tendrá total certeza de las verdaderas intenciones de los demás estados. (Mearsheimer, 2007)

En cuanto a la cultura de seguridad, según Díaz (2016), la estrategia española de seguridad señala que las amenazas y los riesgos a los que se enfrenta el país han cambiado de forma drástica en las últimas décadas, y sus orígenes son múltiples y heterogéneos, desde el terrorismo yihadista hasta las redes del crimen organizado, pasando por los ciberataques. La cultura de inteligencia, en este caso, no es más que la sensibilización de la importancia que tiene el actuar del sistema de inteligencia, que se plasma en todas las grandes actividades del Estado, el problema es que esto no está enraizado en la sociedad como el Estado peruano. Vivir en una sociedad moderna requiere en ese sentido, actitudes, aptitudes y conocimientos hasta ahora desconocidos.

3.2.2.3.2 Generación de cultura de inteligencia

El problema es ¿qué hacer? para lograr una cultura que promueva la actividad de inteligencia y su inserción en las políticas públicas, dado que se convierte en el

medio más importante para tomar decisiones en atención a la inteligencia lograda, la que es procesada, clasificada y priorizada de acuerdo con su importancia y nivel, e incumbe a las diferentes actividades del Estado.

Modificar la cultura supone cambiar la forma de pensar y entender los problemas de la gobernanza, proceso que toma tiempo y tiene dificultades, más aún si este se debe realizar en la sociedad y dentro de la estructura estatal; a propósito de esto, la concepción sociológica, encabezada por Emile Durkheim y Marcel Mauss, concibe la cultura como un conjunto de fenómenos sociales (Cuche, 1997, p. 24) y, posteriormente, una aproximación psicológica la describe como aquello que permite que el individuo se integre a una sociedad dada y se exprese a través de conductas y actitudes típicas. (Cuche, 1997, p. 24)

Existen dos sectores que deben cambiar su forma de entender la inteligencia estratégica, la sociedad y el Estado.

a. La sociedad

En sentido general, la sociedad es una condición universal de la vida humana. Esta universalidad admite una interpretación biológica (instintiva) y otra simbólico-moral (institucional). Por un lado, la sociedad puede ser vista como un atributo básico, pero no exclusivo, de la naturaleza humana: estamos genéticamente predispuestos a la vida social; la ontogénesis somática y de comportamiento de los humanos depende de la interacción con sus semejantes, la filogénesis de nuestra especie es paralela al desarrollo del lenguaje y del trabajo, capacidades sociales indispensables para la satisfacción de las necesidades del organismo.

Por otro lado, la sociedad puede ser vista como dimensión constitutiva y exclusiva de la naturaleza humana (Ingold, 1994), definiéndose por su carácter normativo el comportamiento humano se convierte en agencia social al fundarse menos en regulaciones instintivas seleccionadas por la evolución que en reglas de origen extra somático históricamente sedimentadas.

La sociedad tiene intereses, pensamientos y cultura comunes, que en determinados momentos son opuestos y contradictorios y cuando se llega a este punto se generan los escenarios de crisis o potenciales crisis. La sociedad exige la plena vigencia de las libertades y generar una cultura de inteligencia, por lo que es necesario prepararla e informarla que otorgarle seguridad preserva sus derechos y

un actor relevante de esa seguridad es el sistema de inteligencia y el producto que sirve para las decisiones de gobierno, la llamada inteligencia estratégica.

Concientizar, educar y sensibilizar, y por ende, generar una nueva cultura, en ese sentido es relevante para entender la labor del Sistema de Inteligencia (DINI). Más aún que este realiza su labor dentro del marco de la ley, y conforme al vigente Decreto Legislativo N° 1141, busca legitimarse en el marco del artículo 3° de dicho dispositivo.

b. El Estado

El Estado detenta el poder, gestiona la normatividad y el uso de la fuerza, en tal razón, el Decreto Legislativo 1141, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional, le exige al sistema de inteligencia legalizarse y legitimarse, para lograr esto último no existe otra forma que generar una cultura de inteligencia, pues es el único medio para informar al sistema y a la sociedad de la importancia que tiene esa labor, no solo en la seguridad, sino también en la toma de decisiones.

Legalizarse y legitimarse son dos conceptos aparentemente similares, pero notoriamente diferentes, uno navega en el marco del cumplimiento de la Constitución y la normatividad, el otro es más complejo y sensible a la aprobación ciudadana, que no solo se circunscribe al marco de la legalidad, sino va mucho más allá, abarca conceptos como justicia, eficacia, legalidad y aprobación ciudadana, dentro del marco de la ciencia política y gobernabilidad, es decir, consenso social.

La sensibilización para el logro de la *cultura de inteligencia* debe darse en todos los niveles del Estado, y en su relación con la sociedad, mediante normas adecuadas, la agenda pública, la agenda política y a través de la academia, esto permitirá que la inteligencia estratégica sea utilizada de la mejor manera por los actores del Estado y perfeccione el diagnóstico de la realidad para entender los escenarios potenciales de crisis y las propias crisis, en la que gran parte de las mismas son previsibles y hubiesen merecido un mejor trato si se hubiese contado con la información en calidad y oportunidad, es decir, el cumplimiento del principio de pertinencia señalado en la legislación.

Doctrina y legislación

La producción de inteligencia es un proceso técnico-científico en el cual se conjuga la observación y el análisis de cada una de las manifestaciones del problema y las

repercusiones del mismo a través del tiempo, predicción de sus consecuencias o de anticiparse al mismo para generar resultados, acción esta última sobre la cual tiene relevada importancia la participación de los demás sectores del Estado. Tiene un aspecto táctico y otro estratégico, este segundo ámbito incumbe a la inteligencia que deben recibir los altos niveles de gobierno. El sistema cuenta con la doctrina y legislación para otorgar información a los altos niveles de gobierno, el cual hoy está supeditado al ámbito de la seguridad.

Debemos tener en cuenta que la inteligencia cuenta con cuatro componentes, productos, procesos, niveles y nuevos conceptos, los que tienen un eje fundado en dos preguntas, ¿qué es lo que se desea hacer? y ¿Para qué se desea realizar?

Haciendo la investigación hincapié, en este caso, en los productos que pueden ser estratégicos, incumben a las decisiones de alto nivel y a la gestión de la política pública. Kent (1994) identifica este proceso en dos etapas, una llamada etapa “periódica-complementaria”, que sería la base para la generación de prospectiva, y otra llamada “evaluativo-especulativa”, visualizando posibles cursos de acción, escenarios y pronósticos sobre el comportamiento, tendencia o desenlace de actores, fenómenos o temas de interés para el sistema y, consecuentemente, para el propio Estado.

El logro de la inteligencia estratégica está en relación a los actores involucrados: consumidores y productores de inteligencia, que funcionan en una relación asociante y cíclica, que en algunos momentos puede ser disociadora, en la que la realimentación es central para mantener el sistema funcionando en óptimas condiciones, siendo este el aspecto más complicado de los procesos, tanto por el diseño institucional de las organizaciones de inteligencia como por la dinámica de estas, situación del cual no escapa la estructura organizativa del sistema peruano, la preclusión de sus procesos y la reserva de los mismos, lo cual en ocasiones limita que los productores puedan conocer la visión de los consumidores con relación a las necesidades que cubre el producto, los procesos y la propia realimentación necesitan de cumplir con legitimización que solo lo pueden otorgar los usuarios, en este caso la sociedad y el Estado, en la cual la no aprobación de la sociedad en base a acciones realizadas por el sistema y el propio Estado, cumplimiento de los principios de legalidad, justicia y eficacia en la concreción del mismo, son determinantes para el logro de una cultura de inteligencia.

En el caso de los productores, es responsabilidad del sistema de inteligencia perfeccionar sus procesos, los cuales se entrelazan en base a los principios de legalidad, justicia y eficacia, tomando en cuenta los valores y objetivos del Estado nación, sobre las lógicas de grupo o filiaciones políticas, que en ocasiones pueden generar sesgos y alterar el equilibrio en la funcionalidad del sistema, como ya ha ocurrido a través de la historia nacional del sistema, limitando sus capacidades y minimizando sus resultados, perjudicando en el fondo a los intereses del país.

Aquí debemos tener en cuenta que esta necesidad de información (valorada, integrada, contrastada y evaluada), para el ejercicio de las diversas funciones de gobierno, representa una constante a través de la historia (Navarro 2009; Keegan 2021). Teniendo en consideración que dicha información técnicamente caracterizada por tratarse de un conocimiento útil, cuyo tratamiento por analistas expertos mediante la aplicación específica de herramientas y técnicas de análisis le confiere un valor de utilidad, transformada en inteligencia estratégica, proporciona al decisor una ventaja relevante, al contribuir a minimizar los niveles de incertidumbre y de desconocimiento respecto del proceso decisorio.

Para los consumidores, el sistema plantea cercanía completa entre productores y consumidores, a fin de contar con mayores elementos para entender la cultura de inteligencia. Aquí los sustentos de la legitimidad, legalidad, justicia y eficacia combinan imposición y acatamiento en la legislación por cumplir, por parte del sistema y el Estado, una escala de valores en los que se debe interpretar el interés del Estado por lograrlo, y mostrar resultados por parte del sistema y el Estado hacia la población.

Lograr la cultura de inteligencia permitirá entender, comprender y actuar, no solo a los sectores estatales comprendidos en la seguridad, sino a todo el aparato estatal, tomando en cuenta la importancia que tiene el sistema de inteligencia en el mantenimiento del sistema democrático y, por lo tanto, la preservación de los derechos fundamentales de las personas. El sistema se encuentra preparado para soportar la demanda social y estatal de inteligencia, otorgando inteligencia estratégica, no solo en el aspecto de seguridad, sino en todos los demás requerimientos de política que exija esta, la cual debe ser tamizada por la estructura de dirección estatal.

3.3 Marco conceptual

a. Cultura de inteligencia

Es una política de sensibilización estatal, iniciada en 2003 por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) con el objetivo de mejorar el conocimiento de la sociedad en lo que respecta al fin y las funciones del servicio de inteligencia, como institución que forma parte del Estado democrático y que actúa al amparo de la legislación y controlado por esta. Intenta demostrar también la importancia del análisis y de la inteligencia como herramienta clave para la toma de decisiones estratégicas, tanto a nivel estatal como en el ámbito privado, en un entorno más globalizado e incierto. (Ministerio de Defensa de España, 2023)

Es el conjunto de conocimientos que la sociedad debe tener sobre la necesidad, el fin y la función de la inteligencia. (Foro Iberoamericano de Escuelas de Inteligencia, 2019)

b. Decreto Legislativo N° 1141, Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia

Este Decreto Legislativo establece el marco jurídico que regula la finalidad, principios, organización, atribuciones, funciones, coordinación, control y fiscalización, que deben observar los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y los que señala la norma. (Art. 1° del Decreto Legislativo N° 1141. Diario El Peruano).

c. Inteligencia

Según Llop et al. (2013), inteligencia es la información resultante de un proceso técnico, sobre cualquier adversario y/o enemigo o problemática que interfiere o potencialmente pueda alterar en áreas internas y áreas foráneas, la actividad del Estado, sea en materia de seguridad u otra actividad pública.

En la definición contenida en la Ley de Seguridad Mexicana, artículo 29°, la generación de inteligencia está orientada a conocer profundamente los aspectos relacionados con los fenómenos que representan amenazas y riesgos a la seguridad nacional, como lo son las posibles manifestaciones de los mismos, su probabilidad de ocurrencia e impacto, las variables que los componen y la relación causal entre las mismas, en el fondo la inteligencia debe explicitar la dinámica de cada uno de los componentes de la vinculación problemática.

d. Inteligencia estratégica

Se diferencia de la inteligencia en que la información está dirigida al conocimiento útil para la formulación y ejecución de la política general de gobierno, proporcionada al Presidente Constitucional de la República y al Consejo de Ministros, con el objeto de garantizar la vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, defender la soberanía nacional, y promover el bienestar general y el desarrollo integral de la nación. Además, comprende a la inteligencia militar e inteligencia policial (Art. 2° de la Ley de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI); por lo cual su proceso es mucho más técnico y especializado, dado que la data ha de servir para la toma de decisiones estratégicas, gestión y dirección estatal

d. Legalidad

El principio de legalidad es uno de los principios superiores que sustentan el ordenamiento jurídico, haciendo posible la realización de un Estado social y democrático de derecho, se fundamenta en el respeto a la Constitución y la legislación, y en caso de conflicto entre estas el respeto de la primera sobre la segunda. (Definición del tesista)

e. Legalidad en la actividad de inteligencia

Los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, en el cumplimiento de sus funciones, respetan la Constitución Política del Perú y las leyes. (Art. 3° de la Ley de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI)

e. Legitimidad

El principio de legitimidad es uno de los principios superiores que sustentan la ciencia política, es decir, el buen gobierno, haciendo posible la realización de un Estado social y democrático de derecho, se fundamenta en el principio de legalidad de índole normativo, la justicia de índole filosófico, la eficacia de índole administrativo, gestión pública por resultados y aprobación. (Bobbio, Norberto. N. M.-1. (2000). *Diccionario de política*. Siglo XXI)

f. Política pública

Las políticas públicas (public policies en inglés) son propuestas de solución a problemas públicos, no a problemas individuales. Los problemas de una colectividad se vuelven públicos cuando su solución corresponde legalmente a un órgano de gobierno, es decir, cuando el asunto en cuestión sea competencia de una entidad estatal. De tal manera, las políticas públicas son la manera en la que, quienes ostentan el poder, proponen resolver los problemas de la población. (Suárez, 2010). Página Web de la Universidad Continental.

CAPÍTULO IV

Metodología de la investigación

4.1 Enfoque de investigación

El diseño de investigación responde a tres preguntas: qué se va a investigar (problema de investigación), desde qué posición (marco teórico) y de qué manera (marco metodológico), siendo el cualitativo el más apropiado para el tipo de investigación por la naturaleza de la temática contenida en cada una de las categorías, legislación y gestión pública, cumpliéndose en ese sentido con el proceso de recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas y respuestas de investigación en el proceso de interpretación". (Hernández, Fernández, & Baptista, 2006, p. 118)

4.2 Tipo de investigación

Se utilizó en el diseño, la teoría fundamentada, el propósito fue que la teoría surja conforme se generaran los datos, indagando en lo posible para forjar conocimientos que acrecienten el entendimiento de la realidad problemática y se conviertan en opciones de solución. Señala Strauss (2002), los datos fueron compilados de manera metodológica de diferentes fuentes, siendo la principal la observación inmediata del investigador a la información recabada (p.28). La organización de la información e interpretación (p.30) fueron la categorización abierta y selectiva, propios de la teoría fundamentada. En este sentido, como apunta Strauss (2002, p. 89), los cotejos teóricos son parte trascendental del método de hacer teoría, complementariamente señala que hacer las comparaciones es un rasgo esencial de la teoría fundamentada (p.86).

4.3 Método de investigación

El método de investigación utilizado es el hermenéutico, partiendo de la observación del problema para alcanzar la teoría, transcurre de lo particular a lo general Quintana (2006). Debe tenerse en cuenta que, en un primer momento, se pretendió responder a la siguiente cuestión: ¿Cómo se efectuará la investigación?,

y ulteriormente, se determinan las situaciones de modo, tiempo y lugar en que se desenvuelve las fases de la investigación.

Se ha elaborado la figura 3, para entender el proceso que ha seguido la investigación, y en la consecución de su resultado la verificación del supuesto de trabajo.

Figura 3

Esquema del método de investigación



Nota: Elaboración propia, en base a Páez & Páez (2011)

4.4 Escenario de estudio

Este tuvo dos niveles:

4.4.1. En el que se establece la vinculación de las categorías

Está constituido por la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) y el Supremo Gobierno, la Presidencia de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), los que se relacionan en base al criterio de legitimidad, repercutiendo sus decisiones en todo el ámbito del territorio nacional.

4.4.2. En el que se manifiesta el problema

La brecha problemática manifiesta sus resultados en todo el territorio nacional, y sus efectos se manifiestan en la relación entre Estado y sociedad, por la pérdida de legitimidad del primero y desaprobación por parte del segundo.

4.5 Objeto de estudio

Proponer estrategias en base al criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica en su integración al diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.

4.6 Observables de estudio

Los observables son los siguientes;

4.6.1 El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica

La inteligencia estratégica es relevante al proporcionar información necesaria al Estado para que este pueda llevar adelante la gestión del país, de conformidad con el Art. 44° de la Carta Magna peruana, siendo deberes del Estado: resguardar la soberanía; promover la vigencia de los derechos humanos; resguardar a la ciudadanía de los riesgos de su seguridad; y encausar el bienestar general sustentado en la justicia y en el desarrollo sistémico y equitativo de la nación. Esto que es la luz de la gestión gubernativa, no ha logrado estándares mínimos de legitimidad, es decir, el logro de justicia, eficacia, legalidad y aprobación de la ciudadanía.

4.6.2 El diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia

El Estado manifiesta su gestión de gobierno en políticas, estrategias y acciones, las que deben incidir en lograr bienestar y seguridad de la población, si no existe esto la consecución de la dignidad humana, en cuanto a la vigencia de sus derechos humanos, se ve mermada o restringida.

4.7 Fuentes de información

Las fuentes se ubicaron básicamente en tres (03) ámbitos:

1. Entrevista realizada, que permitió recabar información de los especialistas en el tema. Siendo esta una fuente primaria y la más importante.
2. Teoría y doctrina relacionada a los observables de estudio, a la que se fueron incorporando investigaciones y legislación que concierne al problema objeto de investigación, independientemente de las investigaciones consideradas en la posición teórica de la presente propuesta. Siendo esta una fuente secundaria.

3. Legislación

La que está relacionada a la normatividad circunscrita al título y las variables que integran la propuesta de investigación, básicamente la que regula la actividad del Sistema de Inteligencia del Estado, la cual ha tenido como última renovación en 2012, con el Decreto Legislativo N° 1141. Siendo esta una fuente primaria.

4. Realidad problemática

Exteriorizada en las dimensiones del objeto de estudio y los componentes u observables del mismo. Este expresa la configuración del problema y sus manifestaciones, así como sus implicancias en el logro de la dignidad humana por parte del ciudadano y los propios objetivos del Estado, señalados en la Constitución Política, derivados de la existencia evidente de un problema de seguridad que repercute en la gobernabilidad y el estado de derecho.

4.8 Técnicas e instrumentos de acopio de información

4.8.1 Técnicas

De la variedad de herramientas de compilación de datos se seleccionaron para el trabajo de campo de la presente tesis, básicamente cuatro (04) técnicas:

- Observación de grupo y problema

A fin de percibir las consecuencias de la problemática en el grupo causal (Estado - actividad de inteligencia) y grupos afectados como son la sociedad peruana y la realidad social. En síntesis, la observación contemplará la categorización correspondiente con el adecuado marco de flexibilización que pudiese albergar lo novedoso que emergiese del campo. El rol asumido por el investigador fue de observador no participante (perceptor de la realidad).

- Análisis documental

Se ha acopiado documentos en físico y digitales, libros, tesis, revistas, artículos, etc. En ese sentido, se han utilizado documentos con teorías relacionadas al tema a investigar, los que fueron dilucidados hermenéuticamente, consiguiendo así la información necesaria para la investigación. (Vargas, 2011, p. 52)

- Entrevista semiestructurada

Se ha hecho uso de esta técnica a fin de sustentar el paradigma interpretativo, incidiéndose en el juicio de especificidad, que consiste en alcanzar pormenores

específicos de los entrevistados y de los conocimientos de los mismos, en lugar de expresiones muy genéricas. Según Flick (2012, p.91), realizándose cinco (05) entrevistas a connotados expertos en materia de inteligencia estratégica.

- **Análisis de teoría y normatividad legal**

El estudio y evaluación de la teoría y normatividad legal, lo que permitió confrontarlos con la realidad social y verificar la existencia de la problemática y las particularidades de esta. En síntesis, el análisis de la teoría y normatividad legal contempló por inferencia, inducción-deducción y síntesis dialéctica, la nueva teoría que ha emergido.

4.8.2 Instrumentos de acopio de información

Se ha hecho uso de los instrumentos de investigación que consienten el enfoque cualitativo, la observación directa, el diálogo y la entrevista abierta (Mora, 2005). Escogiéndose dos instrumentos:

- **Guía de observación**

En atención al hecho de que el tesista esté sumido en el ámbito de estudio por su experiencia laboral, jugó un papel predominante para el acopio de información, especialmente mediante el empleo del registro digital de notas y la observación simple, y posteriormente ordenada en un segundo momento.

- **Guía de entrevista semiestructurada**

Se utilizó una secuencia de temas e interrogaciones propuestas para consentir la expresión de las opiniones para así poder perfeccionar cualesquiera vacíos de información que se alcanzaron a exteriorizar, estas interrogaciones estuvieron en correspondencia con las preguntas y las aspiraciones de la tesis. Izcara (2014) en Zavala (2019), indica que el propósito de la entrevista aparece reflejado en una guía.

- **Guía de análisis de teoría y legislación**

La cual nos permitirá anotar y registrar los aspectos más relevantes de la teoría y legislación relacionada al título de la investigación.

La indagación cualitativa busca vislumbrar el entorno para pretender modificarlo. El tesista tuvo un rol fundamental, empleó la entrevista y el análisis documental. Los antecedentes se plasman en textos para ser desarrollados, sin procurar la generalización de las consecuencias (Bisquerra, 2012). En ese sentido, el enfoque utilizado fue de naturaleza dialéctico-sistémica, al reconocer el estudio

y valoración de las argumentaciones dispares, siendo así que el investigador a partir del fenómeno de estudio diseñó respuestas para superar el problema encontrado, cumpliéndose en la investigación con estos alcances.

4.9 Acceso al campo y acopio de información

4.9.1 Acceso al campo

Está manifestado en la realidad problemática, en la que convergen las categorías y los observables objetos de investigación, conociendo la situación por haberme desempeñado en actividades de inteligencia, accediendo a este por experiencia propia, el conocimiento de la teoría, doctrina y legislación, y la necesidad de que el sistema otorgue un mejor servicio al Estado y, por ende, al ciudadano.

4.9.2 Acopio de información

Tuvo como punto de inicio la observación y la información inmediata recogida por el tesista, así como la data generada de su propia experiencia. Para la provisión y empleo de datos técnicos propios de la especialidad y doctrinarios se recurrió a bibliografía diversa, haciendo uso de normas legales e investigaciones relacionadas directamente con cada una de las dimensiones objeto de estudio. En cuanto a la entrevista, dado el nivel estratégico del tema se siguieron los siguientes criterios:

Para determinar a los entrevistados:

- Se escogió entrevistados que hayan desempeñado cargos de dirección de órganos de inteligencia y asesoramiento en la Dirección Nacional de Inteligencia.
- Se eligió personal con experiencia probada y trayectoria en la especialidad y en la formulación de inteligencia estratégica.
- Se optó por escoger tanto personalidades militares como civiles, en base al criterio del conocimiento.

Ejecución

- Al ser notificados de la intención del tesista, expresaron su mejor colaboración y manifestaron la importancia e interés en el tema de nivel estratégico.
- Preliminarmente a la ejecución de la entrevista, se realizó una sensibilización sobre la importancia del trabajo de investigación y el rol que cumplen cada uno en la misma, por su labor en la actividad de inteligencia, y para enriquecer los alcances de la investigación.

- Para desarrollar el proceso de recolección de datos se utilizó el cuaderno de campo, de anotación anecdótica, y las guías de la entrevista semiestructurada.
- Las entrevistas se realizaron previa coordinación con cada uno de los entrevistados y/o informantes; así como se programó y determinó el lugar donde se efectuaría el encuentro, a fin de dar confianza y motivación, y aproximarnos adecuadamente a los informantes.
- Ulteriormente al recojo de información se procedió a trasladar a la investigación las ideas fundamentales tomadas en audio, las que se procesaron sin corregir, modificar o cambiar lo manifestado por cada uno de los entrevistados, recibiendo la versión sincera y abierta de cada informante a fin de que la indagación sea objetiva y manifieste la realidad y el pensamiento de los entendidos en el ámbito de la problemática materia de investigación.
- Desde el punto de vista de la formalidad epistemológica, la entrevista cumplió los objetivos para la cual fueron planteados, recoger la información más objetiva de personalidades que realizaron actividad en el sistema de inteligencia y produjeron inteligencia estratégica, analizaron su vínculo con el diseño de la política pública, y la pertinencia del éxito de esta para el logro de una cultura de inteligencia, tan necesaria para entender la complejidad de la seguridad y el bienestar.

4.10 Método de análisis de información

En primer lugar, se diseñó un marco de correspondencia entre la data recogida y los objetivos de la tesis, de tal manera que a cada objetivo le atañen ciertos temas específicos y para cada tema se demanda información proveniente de las diferentes fuentes empleadas. Posteriormente, se consintió en constituir la indagación de manera sistemática y con cierta disposición, pues ya antes de realizar la entrevista se tenía dispuesta la ruta que debería seguir la data; en el análisis cualitativo las etapas se manifiestan en lo que algunos han llamado un análisis en progreso, en espiral que obliga a retroceder una y otra vez a los datos para unir los ineludibles hasta dar estabilidad a la teoría concluyente. (Amenzúa & Gálvez, 2002)

CAPÍTULO V

Análisis y síntesis

5.1 Análisis descriptivo (propuesta descriptiva)

5.1.1 *Aproximación al análisis del problema*

La inteligencia, por intermedio de la inteligencia estratégica, otorga al régimen estatal la información necesaria, entendida esta como oportuna y relevante, según la normatividad contenida en el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1141, que regula la actividad estatal de inteligencia, específicamente a la Presidencia de la República y a la Presidencia del Consejo de Ministros, a fin de que estos niveles de decisión pública, puedan diseñar las políticas, estrategias, programas y acciones, tanto para el logro del bienestar como el de seguridad, objetivos que a todas luces tienen vasos comunicantes notoriamente entrelazados por el Art. 1° del texto constitucional.

En la realidad de los hechos, la inteligencia estratégica no ha logrado que el sistema estatal utilice su información a fin de formular políticas, estrategias y acciones que permitan elaborar instrumentos de gestión más idóneos y objetivos con la realidad y el interés nacional, siendo así que existe información procesada que se pierde y no es aprovechada adecuadamente por el Estado, lo cual resta objetividad y profundidad al diagnóstico en la elaboración de las políticas, restringiendo por lo tanto las estrategias, programas y acciones que se materialicen como resultado de la inteligencia estratégica.

La realidad, observada por el investigador, nos señala que la actividad de inteligencia materializada en la información otorgada por la inteligencia estratégica, no se ha legitimado en el quehacer estatal, es decir, no ha alcanzado legalidad, justicia y eficacia que le permitan integrarse en la formulación del diseño de políticas públicas, en otras palabras, no tenemos una cultura de inteligencia en el ámbito de la gestión pública ni en la sociedad, lo que supone que se ha manifestado problemas en observar, comprender y entender nuestra sociedad.

En los hechos, la problemática se percibe también en el procedimiento para la aprobación de la Política General de Gobierno para el espacio 2021-2026, la cual se ha elaborado dentro del marco del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM,

Reglamento que regula las políticas nacionales en los tres niveles de gobierno, dentro de cuyo marco no se encuentra reglada la participación de la actividad de inteligencia, ni menos en el Anexo 1, en el que se legisla el formato de la política donde los ministerios tienen activa participación, mas no se habla en ningún momento del papel que le corresponde a la Dirección Nacional de Inteligencia, en el que se señala que la inteligencia nacional proporciona la información eficaz para la enunciación y realización de la política general.

Como se puede notar, la participación de la actividad de inteligencia tiene básicamente dos partes: formulación (diagnóstico), que se sustenta en evidencia estadística, experiencia confrontada, lecciones aprendidas, juicio de expertos, estudios e investigaciones, sobre los cuales esta es participe como componente de la estructura de seguridad del país, conforme a lo señalado por la legislación de defensa nacional, Art. 3° del Decreto Legislativo N° 1129 (2012), donde su objetivo es garantizar la seguridad nacional, a través del pensamiento y doctrina, planificación, misión, elaboración, ejecución y vigilancia de labores en todos los ámbitos de la defensa nacional.

Consentir información estratégica le otorga al sistema de inteligencia la posibilidad de legitimarse y generar una cultura del sistema, dadas las singularidades del mismo derivadas de su uso político en determinado momento, sus límites entre lo legal e ilegal, los controles judiciales y parlamentarios, la inteligencia que otorga a los altos niveles de gobierno, la formación de los profesionales del sistema, siendo la información que otorga y la calidad de la misma junto con el cumplimiento de la normatividad, los factores que pueden llevarla a lograr una cultura propia, la cual trascienda en el ámbito social como en el manejo estatal. Esta realidad y consecuente aspiración es evaluada en el análisis del problema, de sus categorías, y el estudio de datos cualitativos.

5.1.2 Análisis del problema

En los hechos, la inteligencia nacional debe otorgar información que permita la enunciación y ejecución de políticas públicas del Estado, exteriorizada en la inteligencia estratégica; el Estado no puede formular su planeamiento si es que no se cuenta con la información adecuada y oportuna para trazar sus objetivos, y realizar las intervenciones que correspondan, sean en normativa o proyectos de

inversión y promoción del desarrollo, factualmente esto no ocurre pues en los hechos su función es utilizada por el sistema estatal solo para resolver o solucionar problemas de acción o de respuesta inmediata, conocimiento predictivo de conflictos, crisis, riesgos derivados de la falta de seguridad y/o carencia de bienestar por parte de la población, es decir, problemas derivados de la ejecución de las políticas, situación que se manifiesta en atención a que dicha actividad no se ha legitimado en la cultura de los gestores de la política estatal, ni en la esfera social.

Al no haberse legitimado la cultura de inteligencia en la formulación y ejecución de las políticas y estrategias, el Estado y la sociedad derrochan y dilapidan la información recabada por dicho sistema en todos los ámbitos de las necesidades del país, peor aún si dicha información no solo no es consistente en el conocimiento de determinado momento de la realidad, sino en la perspectiva de política que genera el problema existente, limitando la eficacia de la formulación y realización de sus políticas, perjudicando la gobernabilidad, el estado de derecho e imposibilitando el cumplimiento de la política dentro del enfoque de derechos humanos, tal como lo dispone la normatividad del país.

Si observamos la dación de la Política General de Gobierno para el período 2021-2026, está en su diseño y específicamente en los hechos que no ha sido sostenida por la información proporcionada por el propio sistema del Estado encargado de otorgar inteligencia estratégica, factualmente pese a existir normatividad expresa vigente en el país, no se ha generado una cultura de inteligencia que empodere al sistema estatal en el diseño de las políticas públicas, mucho menos en la información necesaria para la realimentación de estas, como factor de enriquecimiento de calidad de esas políticas.

La Tabla 2 nos permite visualizar con mayor claridad los fundamentos del problema, identificación, contexto, delimitación, justificación, multifactorialidad, multisectorialidad, transversalidad, las dimensiones que abarca, la expresión de su resultado final y la movilidad del mismo, en cuanto enuncia la finalidad de la investigación, la legitimación del sistema de inteligencia estratégica en base a la cultura de inteligencia.

Tabla 2*Matriz de análisis del problema*

| Identificación | Contextualización | Delimitación | Justificación |
|---|---|--|--|
| El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica | Legitimidad de la inteligencia estratégica | Justicia Legalidad Eficacia Aprobación | <ul style="list-style-type: none"> • Todo acto de gobierno debe estar revestido de justicia, legalidad y eficacia para ser aprobado por la población y el propio Estado. • La aprobación ciudadana y del sistema estatal legitima al sistema de inteligencia, más aún cuando este genera información estratégica oportuna y relevante para la formulación de la política pública. |
| Diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia | Diseño de políticas públicas Cultura de inteligencia | Antecedentes Objetivos Lineamientos Estándares de cumplimiento Servicios por alcanzar Evaluación y seguimiento Sensibilización Conocimiento Empoderamiento Direccionamiento | <ul style="list-style-type: none"> • Las políticas públicas necesitan de información oportuna y relevante para su formulación y ejecución, más aún si las provenientes del sistema son trabajadas científicamente, son objetivas y manifiestan predictibilidad en la determinación de sus resultados. • La calidad de la información y el uso por el sistema estatal permitirá lograr una cultura de inteligencia en el sistema social y estatal, determinándose la brecha del problema. |

Nota: Fuente, elaboración propia. Se ha elaborado la matriz a fin de evidenciar con mayor objetividad la problemática.

Cultura supone observar, analizar, evaluar, planificar y accionar en atención a una forma de pensamiento, un estado o percepción de las cosas, un proceder previamente establecido en los usos y costumbres del Estado, validados por la realidad, la observación, el análisis y la práctica social, ámbito o aspiración al cual no hemos llegado como estándar de desarrollo en el Perú. La carencia de cultura supone costos de oportunidad y de costo-beneficio para la sociedad y el Estado.

5.2 Soporte de Categorías

La Tabla 3 nos permite visualizar el marco en que se desenvuelve la investigación, sus temas, categorías y subcategorías con mayor claridad, entendimiento y

comprender los ámbitos en que se entrelazan sus componentes y la complejidad de la problemática.

Tabla 3

Soporte de categorías

| <i>Temas</i> | <i>Categorías</i> | <i>Subcategorías</i> |
|---|---|--|
| El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica | Legalidad, respeto a la normatividad de la inteligencia estratégica | <ul style="list-style-type: none"> • Legalidad de las normas (legislación) de inteligencia • Legalidad de los procesos • Legalidad de los actos |
| | Eficacia, resultados de gestión pública de la actividad de inteligencia | <ul style="list-style-type: none"> • Impacto • Eficiencia • Igualdad |
| | Justicia, materialización de las aspiraciones del individuo en sus derechos | <ul style="list-style-type: none"> • Aspiraciones • Derechos |
| | Aprobación, aceptación ciudadana y del Estado de la actividad de inteligencia | <ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad • Gobernanza |
| Diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia | Políticas Públicas | <ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes • Objetivos • Lineamientos • Estándares de cumplimiento • Servicios por alcanzar • Evaluación y seguimiento |
| | Cultura de Inteligencia | <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilización de la realidad • Conocer la organización, objetivos y funciones de la actividad en función a la dignidad humana • Empoderar al sistema • Direccionamiento |

Nota: Fuente, elaboración propia. Se ha elaborado la tabla para evidenciar el nexo entre temas, categorías y subcategorías.

5.3 Análisis de datos cualitativos

5.3.1 La legitimidad

Cenard (2014) señala que el concepto de legitimidad en relación a la norma tiene una marcada tridimensionalidad en la que confluyen sobre aquel la validez, la eficacia y la justificación; debemos comprender que la legitimidad debe estar sustentada en justicia, generar resultados y sea válida en fondo y forma, en este caso legalidad de esta, lo que debe generar aprobación y obediencia ciudadana, y como

tal, gobernabilidad, entendiéndose en ese sentido que la legitimidad no es sinónimo de legalidad, pues en todo caso esta última constituye uno de sus fundamentos y sustentos. Teniendo en cuenta que la legitimidad es una aspiración, un objetivo por lograr en la buena gobernanza, está inmersa en los actos que tiene el gobierno en todas sus organizaciones, y dentro de estas, las organizaciones de seguridad, estas últimas integrantes de un sistema.

La legitimidad no solo se manifiesta en leyes, sino en las acciones de gobierno, la formulación de políticas, estrategias, programas y acciones, así como en el propio funcionamiento de las instituciones públicas, los que exteriorizan el quehacer e interés del Estado en solucionar los problemas y alcanzar el objetivo supremo de la dignidad del individuo, por lo cual debe integrar a la sociedad a fin de converger en un interés común, prescrito en el Art. 1° de la Carta Constitucional. La tarea del Estado no solo es gobernar a favor de la población, sino ser aprobado y lograr la adhesión de esta, procurando solucionar los problemas que atraviese, esto le permite también facilitar la concreción y materialización de sus políticas, pues logrará la identificación y colaboración con esas políticas.

Aquí es necesario aclarar y complementar el concepto de legitimidad, sabiendo cuáles son sus alcances con relación al concepto de legalidad, señalando que la norma regula la actividad del Estado, tanto en sus procesos como en procedimientos, los procesos entendidos como las actividades internas que le corresponden para el buen funcionamiento del sistema estatal, y los procedimientos cuando el ciudadano recurre en su derecho de petición a activar el sistema público para generar un derecho o una obligación, los que son muchas veces obligaciones y deberes dejados de lado por el Estado, que necesariamente van a generar conflictos y problemas en la gobernabilidad.

La legalidad se manifiesta por parte del Estado en el respeto al marco constitucional y legal, en el marco constitucional que soporta la norma, que haya sido aprobada en fondo y forma por el sistema jurídico y lo sea también por la ciudadanía y genere adhesión e identificación, por ende, obediencia, no solo alcanza el marco legal, sino los actos que correspondan a sus disposiciones, teniendo en cuenta que estas son organizativas, de procesos o mixtas, dentro del cual el Decreto

Legislativo N° 1141 (2012), reguladora del proceso de inteligencia en el Perú, estructura al sistema, describiendo sus procesos.

La Constitución es base jurídica y política de la legislación y en cuanto a las leyes que desarrolla esa base, estas también deben revestir dicha naturaleza, generando de la misma forma, aprobación y adhesión, la ciudadanía debe percibir que la normatividad sea justa, y esta se desenvuelva en el marco de la equidad o igualdad, es decir, la normatividad debe respetar los criterios para su dación, y de otro lado, los que la utilizan o aplican deben respetar estrictamente sus alcances para evitar incurrir en abuso de derecho, con mayor razón instituciones que por su labor y situación en los límites del ejercicio de la legalidad necesitan de controles paralelos en el ejercicio de sus operaciones, como son las actividades de inteligencia.

Para los procesos, el Estado organiza sistemas, y dentro del marco constitucional, poderes, ministerios, entidades y dependencias, todos con el fin de alcanzar los dos fines superiores, lograr el bienestar y seguridad de la población, es decir, alcanzar la dignidad del ser humano dentro del contexto de políticas de derechos humanos, en ese marco ubicamos al sistema de inteligencia del Estado, en la estructura del sistema de seguridad y defensa nacional, el cual funciona dentro de los límites de la legalidad, es decir, cuenta con normatividad propia, pero a la luz de los hechos no legitimada ante la sociedad, dado que no se ha empoderado ante ella, pese a la importancia que tiene su labor en el logro de la seguridad del país, la cual tiene diversas razones tanto de gestión como de cultura de seguridad por parte de la población y el Estado.

Un ámbito componente de la legitimidad es el de la justicia, las normas y actos que realice el sistema de inteligencia deben trasuntar equidad e igualdad, pues la población debe percibir, pese a la limitación de la transparencia de sus procesos, que estos sean ecuánimes, justificados razonablemente, no solo por la legislación, sino por la coherencia de estos y sus resultados, dado que desde la perspectiva de justicia se percibe que sus aspiraciones personales de los ciudadanos deben ser cumplidas por el Estado, tanto en el otorgamiento de bienestar como de seguridad, sobre los que confluyen las políticas públicas y necesariamente los resultados de la inteligencia estratégica para su materialización.

Los resultados del sistema de seguridad, y dentro de este, el de inteligencia con su más importante producto, la inteligencia estratégica, es su carta de presentación, que corresponde sea utilizada oportuna y adecuadamente por parte del Estado, este producto por su nivel estratégico refleja la calidad de su trabajo, midiéndose como indicador del producto de esta, no las acciones de inteligencia, si bien es cierto son un componente del mismo, estas no están limitadas al conocimiento de los problemas de la sociedad, sino cómo estas van a influir en la gestión estatal participando en el diseño y ejecución de las políticas públicas, incluidas las correspondientes a la seguridad.

La legitimidad genera aprobación y adhesión, esto es de interés del Estado y de la sociedad a fin de lograr estabilidad en el sistema jurídico-social, legitimarse para el gestor estatal y, por ende, la entidad de inteligencia, en esencia busca ser aprobado, el Estado se presenta y se hace conocer ante la sociedad mediante las políticas a fin de alcanzar sus objetivos nacionales, estas al ser una manifestación del poder estatal, deben ser justas, eficientes y revestidas del marco legal, su objetivo es solucionar los problemas de la sociedad, pues estos generan ingobernabilidad que no permite planificar y ejecutar adecuadamente las políticas, estrategias y acciones del Estado. En este sentido, la seguridad tiene que ver con el bienestar, que solo se logra si existe un marco jurídico, social y económico que propicie la inversión.

La estructura de inteligencia tiene la dificultad que su labor no se manifiesta notoriamente en el seno social y visa en el límite de la legalidad e ilegalidad, y no es pública como la actividad gubernativa, pese a tener responsabilidades señaladas en la legislación (Decreto Legislativo N° 1141), no se ha legitimado tanto en la sociedad como el propio Estado, que no la utiliza adecuadamente como fuente de información en el diagnóstico de la formulación de las políticas, emplea su información en forma dispersa cuando se manifiesta en la ejecución de las políticas públicas de índole económico y social, por los conflictos y reclamos que se generan a partir del incumplimiento de los objetivos de gestión pública. |

El artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1141, norma reguladora del sistema de inteligencia, prescribe que este se legitima en atención a la seguridad nacional, sopesando las necesidades del Estado, los derechos de las personas y el respeto a la

norma, en forma contrapuesta, no existe una distinción clara con el concepto de legalidad, señalado en el mismo artículo, en el que los integrantes del ámbito de inteligencia en el ejercicio de sus funciones respetan la Constitución y las leyes, principios regulados en la legislación que no son lo suficientemente claros para entender la trascendencia de la legitimidad en el quehacer de la actividad de inteligencia, y que necesitan ser replanteados a la luz de los hechos y la perspectiva de seguridad.

La Ley N° 30535 modifica el Decreto Legislativo N° 1141, Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional, ahí se conceptualiza el término inteligencia estratégica como la información útil, proporcionada por el sistema de inteligencia al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, entendido dentro de su argumento el logro de información que acceda a la generación de bienestar y seguridad en todos los ámbitos del quehacer del Estado, que permita el logro de una adecuada gobernanza, y armonice no solo el logro de la legalidad sino el de la legitimidad, necesario para las enunciación y ejecución de las políticas públicas y principalmente el éxito de las mismas.

Esta información no solo debe corresponder a los objetivos del país, plasmados normativa y documentalmente, sino a las aspiraciones nacionales que muchas veces no están descritos en documento o normativa alguna, sino que están contenidos en la cultura de la sociedad y muy ligadas a las aspiraciones de justicia, y el ser y el deber ser estatal, en el cual en cada año de gestión van quedando pendientes brechas de solución a las diversas y complejas aspiraciones sociales, poniéndose en cuestionamiento la legalidad, eficacia y logro de justicia del sistema, los que impregnados en el subconsciente colectivo afloran, casi siempre negativamente cuando se presentan causas de conflictividad, lo que nos manifiesta la importancia de su participación en el diseño de la política pública.

Seguimiento y evaluación de la Política General de Gobierno

La Presidencia del Consejo de Ministros y el Centro de Planeamiento Nacional (CEPLAN), plantean el perfeccionamiento en los mecanismos de generación de información con priorización en los registros de gestión, para la ejecución y rastreo de los ejes de la Política General de Gobierno para el período 2021-2026. En virtud al artículo 7° del Reglamento que legisla las políticas nacionales, ajustado por

el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, se identifican y renuevan los objetivos priorizados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), se identifican los servicios necesarios inmersos en las políticas nacionales que consientan la ejecución y el rastreo de los ejes, lineamientos y líneas de intervención de la Política General de Gobierno en el período 2021-2026. En la realidad de los hechos esto no se ha materializado, lo que existe es la información de inteligencia para situaciones derivadas de problemas de seguridad, mas no para las demás necesidades de la política pública.

Para entender los alcances del concepto de legitimidad, consideramos importante lo señalado por Balcázar (2019): Legitimidad en los componentes del sistema se da en tanto cada uno de ellos cumpla el rol determinado para la consecución de los objetivos nacionales, no obstante, en caso de que no se efectúe, se desgasta la legitimidad del régimen y del propio Estado - Nación (p.127).

El autor, analizando lo que señala Balcázar, tratadista que ha desarrollado la realidad mexicana desde la perspectiva de la seguridad, entiende esta posición como que cada instancia o entidad cumple el rol que le corresponde en el sistema, la lógica de la primacía de grupo con sus propios intereses y que no cumple con la normativa, deslegitima al mismo, incidiendo y afectando al propio Estado; deslegitimarse es ser reprobado por quien se está obligado a servir, este reproche desestabiliza al sistema más aún, si este en el caso del Perú está integrado por los componentes del propio Estado, Presidencia de la República y Consejo de Ministros, ministerios, planeamiento estatal, el sistema de inteligencia y la propia sociedad que absorbe los resultados de la gestión de gobierno a través de las políticas y acciones, materializándose un escenario complejo donde las posiciones pueden ser disímiles y poco asertivas para conjugar las políticas públicas.

Legalidad es simplemente cumplir con las normas, legitimarse es ser aprobado en base a los actos adecuados de la gestión pública, los dos conceptos tienen dificultades para su cumplimiento por el sistema de inteligencia, dado que sus procesos se manifiestan en el límite de la legalidad, no siendo observado positivamente por la sociedad.

Estos conceptos los ha desarrollado la legislación contenida en el Decreto Legislativo 1141 (2012), señalando:

Art. 3º Principios de la actividad de inteligencia

1. Legalidad. Los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, en el cumplimiento de sus funciones, respetan la Constitución Política del Perú y las leyes.

2. Legitimidad. Las actividades de inteligencia se legitiman en razón de la seguridad nacional, respetando el equilibrio entre las necesidades del Estado y los derechos de las personas y el respeto a la ley.

La conceptualización realizada por la legislación peruana no es la adecuada a tenor de la realidad y la ciencia política, lo que se evidencia particularmente en el caso de la legitimidad, donde no existe un concepto claro sobre esta ni sus alcances dentro de la actividad de inteligencia y su producto la inteligencia estratégica, que es un elemento a considerar para la legitimación de la organización dentro del seno estatal.

La legalidad la entiende la legislación nacional, para el caso de la actividad de inteligencia simplemente como el respeto a la Carta Magna y las leyes, pero la legalidad es mucho más que eso, tiene que ver con los procesos que entrelaza y los actos que en ella se manifiestan, los cuales se perciben en la vida diaria del ciudadano y los planificadores y gestores estatales, esto abarca los procesos de selección de personal, la calidad e idoneidad de los integrantes del sistema, el uso no politizado de sus productos, su participación en los procesos de planeamiento estatal, antes, durante y después a la realización de los mismos, cualquier atisbo de duda indica que no se está cumpliendo con la norma, peor aún si en el caso peruano este precepto está señalado como un principio, es decir, no solo tiene una valoración filosófica sino a la luz de su taxatividad se convierte en un indicador para su accionar.

La legitimidad es mucho más compleja en sus alcances, tiene un ámbito jurídico y otro de ciencia política, pero los tratadistas están de acuerdo en que se desenvuelve dentro del marco de legalidad, justicia y eficacia, con el fin de lograr su aprobación y adhesión, relevante en la actividad pública, más aún en la actividad de inteligencia.

Ser justo está muy ligado a la realización personal, el individuo tiene aspiraciones que la sociedad y el Estado debe cumplirlas, que se manifiestan

positivamente (normativamente) en sus derechos constitucionales, exteriorizados en una consecución suprema, la seguridad y el bienestar, para lograr la dignidad, plasmándose mediante la ejecución de las políticas gubernamentales. En estas el Estado toma conocimiento de determinada realidad problemática y a partir de la misma expresa líneas generales de acciones y respuestas de solución a través de proyectos de desarrollo y dispositivos legales que facilitan que el ciudadano perciba que el Estado llegue a su puerta y le solucione una necesidad o demanda, para que este puede ejercitar sus derechos dentro de un marco de bienestar y seguridad.

Aquí esta problemática es mucho más compleja teniendo en cuenta que la demanda del ciudadano está ligada a las necesidades no solo de este, sino de los integrantes de su grupo, comportando un problema mucho más complejo y de difícil solución, por lo que el concepto de justicia es mucho más espinoso en su logro, dado que la satisfacción de aspiraciones personales se hace mucho más compleja.

Buckley (1993) manifiesta que la autoridad se concibe a partir de dos visiones de análisis: una de ellas determinada por la vigilancia del comportamiento de las personas, frente a su “voluntad” o sin su compromiso o comprensión; y la otra se diferencia por orientar ese mismo control social con el consentimiento informado y comprometido de la sociedad, en el que se manifiesta la aprobación de la gobernanza y como tal la facilitación del buen gobierno, concepto este en el cual la justicia tiene un componente relevante, pues está muy ligado a su fuero interno.

La legitimidad tiene dos niveles, en un nivel incipiente la gente al percibir el cumplimiento de la norma vislumbra legalidad y aparentemente la acepta, confundiendo legalidad con legitimidad; en un segundo momento, las personas distinguen el simple cumplimiento de la norma con la aprobación e identificación de lo que realiza el gobierno (Tamayo, 2012). Aquí debemos entender que la ciudadanía supone que el gobierno acata el sistema jurídico, pero para conseguir la legitimidad este debe lograr satisfacer las necesidades y aspiraciones del individuo.

La eficacia de la administración pública está ligada a la satisfacción de las necesidades y demandas del individuo y la sociedad, el sistema estatal debe tener como supremo norte ser cada vez más eficaz y eficiente en las manifestaciones que ofrece para satisfacer sus necesidades. En el país, en diversos momentos se ha hablado de mejorar la eficiencia del Estado, pero a la luz de los resultados nunca se

ha conseguido ese logro, lo cual dificulta la confianza por parte de la sociedad. La ejecución de una diversidad de acciones de gestión, entre las que se encuentran la reducción y mejora de la calidad de las diligencias y acciones, el uso de técnicas para mejorar la provisión de servicios públicos, la administración de los procesos y el fortalecimiento de capacidades de los burócratas, requiere un proceso de innovación educativa y cultural en los sujetos de dirección de la gestión estatal, esto ocurre tímidamente en el país. Si la sociedad percibe que el Estado no es eficaz en la satisfacción de sus necesidades, disminuye la aceptación o aprobación que pudiere tener de este.

Ser eficaz en la gestión estatal es posibilitar su aprobación por parte de la ciudadanía, la eficacia entrelaza la aspiración personal, propia del hombre y su quehacer en la tierra y la satisfacción de los derechos, las políticas se manifiestan positivamente cuando sus resultados son eficaces y satisfacen las aspiraciones de las personas, generando estabilidad en el orden jurídico y, consecuentemente, menor conflictividad. El Estado no solo necesita que la sociedad apruebe sus políticas, estrategias y acciones, sino ir más allá, que se identifique con ellas, a fin de cumplir el rol que le corresponde. En líneas generales, el cumplimiento de las normas, en y para su expedición y ejecución (legalidad) otorga simplemente conformidad a la población, la legitimidad, es aprobación e identificación. El sistema de inteligencia debe lograr esto último a fin de que se posea en el seno social, y alcance empoderarse en las responsabilidades y obligaciones que le corresponden en la seguridad del país, al ser quien otorga la información necesaria para que las instituciones encargadas de esas responsabilidades puedan cumplir las funciones y el misionamiento correspondiente.

Venegas (2020) considera que en Colombia la legitimidad en materia de inteligencia está condicionada a leyes y regulaciones de inteligencia sólidas, sustentadas en principios éticos, vinculados con los derechos humanos, vigilancia activa interna y externa de las actividades de inteligencia a favor de los ciudadanos por parte de los medios de comunicación y de los funcionarios elegidos conforme a la Constitución, agentes y agencias con suficiente habilidad para entender la problemática del país (p.259), el autor nos aporta el criterio de transparencia para legitimar la actividad de inteligencia.

Debemos tener en cuenta que el quehacer de inteligencia en dicho país atravesó un largo período de crisis en atención a la guerra contra los movimientos guerrilleros, y los pocos éxitos habidos en determinados momentos, situación por la cual necesitó reencontrarse con la población y el Estado, máxime si a la fecha de su investigación ya se había firmado el acuerdo de paz con el grupo en armas.

La pregunta es si cumplimos estos preceptos que nos permitan posesionarnos en el seno social, la situación observada objetivamente nos dice que no, tenemos un camino por recorrer y superar, la complejidad de la problemática de la realidad peruana nos dice que la gobernanza no solo debe demostrar manifestaciones de legalidad, sino legitimarse ante la sociedad, teniendo una brecha que la propia estructura estatal ha generado al no permitir al sistema de inteligencia participar del diseño de las políticas públicas aportando la data necesaria para su diseño y control de su ejecución, no solo en el ámbito de la seguridad sino también del bienestar por los campos y actividades que procura recabar información la actividad de inteligencia.

El Estado viabiliza la solución de la problemática de bienestar y seguridad en sus diferentes aristas, mediante la realización de la política estatal, para lo cual en el Perú se ha establecido como norma marco para la efectivización de las políticas del Acuerdo Nacional, la Política General de Gobierno 2021-2026, aprobada mediante Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, definiendo dicha norma que la Política General de Gobierno es el conjunto de políticas que orientan el desarrollo y actualización de políticas nacionales, planes e intervenciones gubernativas, interrelacionadas con las políticas de Estado, como por ejemplo, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Visión del Perú al 2050.

Es decir, el aporte para diagnosticar y conocer la realidad en todos los campos de la gestión es por demás importante por la actividad de inteligencia, aspecto que debe ser logrado para visualizar las labores y roles que cumple este gran campo de la función del sistema de seguridad. Como entidad y sistema, esta habrá logrado legitimarse, alcanzando la aprobación y obediencia ciudadana a partir de que los aportes de información permitan elaborar políticas más adecuadas y evaluarlas concurrentemente luego de materializar su ejecución, a fin de corregir prestamente

las diferencias que se presentan en la realidad con el planeamiento, objetos y metas de los objetivos del Estado.

La legislación dispone al sistema de inteligencia la obligación de otorgar la información ventajosa para la enunciación y realización de la política general de gobierno, otorgado al Jefe de Estado y al Jefe del Gabinete de Ministros, con el objetivo de promover el vigor de los derechos humanos, resguardar a la población de las amenazas contra su seguridad, proteger la soberanía nacional, y promover el bienestar general y el progreso nacional. (Decreto Legislativo N° 1141, Art. 2°)

Si bien es cierto que en la enunciación de las políticas públicas participan todos los ministerios y sectores involucrados, no hay un papel claro del rol que le corresponde al sistema de inteligencia en la formulación de dichas políticas, teniendo en cuenta que tiene un valor agregado, no solo por recabar la información, sino de procesarla y predecir lo que pueda ocurrir en los diversos escenarios, haciendo inteligencia predictiva por el nivel e instancia en que se manifiesta la inteligencia estratégica.

Incongruentemente, esta obligación se ha plasmado en el formato de formulación de políticas contenido en el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, al aprobarse el reglamento que regula las políticas nacionales, de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, en el cual a la luz de la normativa le corresponde al sistema de inteligencia entregar la inteligencia estratégica para la elaboración del diagnóstico y los antecedentes de las políticas que se pretende formular y consecuentemente implementar, teniendo en cuenta que regularmente las políticas nacen de las necesidades y consecuentemente de la conflictividad y las crisis, sobre las cuales debe avizorarse posibilidades y retos para la intervención del Estado.

El sistema de inteligencia no se legitima con la simple vigencia de la norma, la norma de por sí no otorga legitimidad, sino la eficacia de los actos y deberes que correspondan estrictamente a su vigencia, respetando los derechos humanos, en su utilidad a la sociedad y el Estado, para resolver los problemas de estos, no comprometida con grupos de poder, ni con los gobiernos de turno, sino objetivos estatales y las políticas de gobierno, en atención al consenso de las mismas, el sistema si bien es cierto sirve al gobierno en determinado momento, debe hacerlo sirviendo a los objetivos del Estado; concluyendo, se puede señalar que de acuerdo

a la normatividad, el sistema no participa activamente en la elaboración de las políticas de gobierno estatales, pues no se ha empoderado lo suficiente para tal fin, pese a disponer la normatividad que la inteligencia procesada sea utilizada en la enunciación de las políticas estatales por el Poder Ejecutivo.

Vergara (2018) considerada el análisis de la seguridad desde la perspectiva de la integralidad y multidisciplinariedad, aspectos que inciden en la legitimidad del Estado y del gobierno. La teoría nos dice que es viable diferenciar entre la legitimidad que se concede a una organización como tal (legitimidad global) y la que se otorga a su quehacer y funciones en general o en particular (legitimidad ocasional).

Esta diferenciación, aunque a veces puede ser difícil de emplear en la práctica, dado que es posible delimitar los límites teóricos, tiene relevancia al ayudar a explicar situaciones donde un cuerpo organizado puede gozar de legitimidad general o legalidad, pero no respecto a determinadas actividades que realice, o viceversa, como se presenta específicamente en la actividad de inteligencia, sabiendo la ciudadanía muy poco de los alcances y obligaciones que le compete en el proceso de inteligencia dentro de los alcances de la gestión gubernamental.

Un buen gobierno debe lograr respeto al sistema o por lo menos la aprobación o simpatía de la población, para esto el Estado tiene que manifestarse con acciones claras en ese sentido. Por la naturaleza y funciones del sistema de inteligencia, su labor debe estar dirigida básicamente a aportar data relevante y oportuna, no solo al diseño de la política, sino al seguimiento de la misma, lo cual fundamentalmente versa en el conocimiento previo de la problemática que rodea al problema de abordaje por la acción estatal y consecuente previsión de los conflictos que se pudieran generar a partir de los desaciertos o incongruencias de la ejecución de las políticas, aspecto sobre el cual también se manifiestan o argumentan sus intereses algunos grupos en conflicto, con narrativas extremas o en otros casos intermedias sobre la problemática materia de implementación de la política.

En cuanto a la población a la cual está dirigida la acción estatal (política pública), es común observar que, en la misma, existen grupos antagónicos a favor o contra la propia acción estatal, por lo que será relevante un mayor conocimiento del problema y las respuestas o alternativas que se debieran de dar no solo en el

campo de la gestión estatal, sino también en las posibilidades de que estas devengan en conflicto.

Lo cierto es que el sistema no se ha posesionado ni empoderado realmente en la función que le corresponde en el aporte del diagnóstico de la problemática de la política pública, es decir, su diseño, donde con una actuación eficiente logrará legitimidad en el seno social y estatal, aprobación de las actividades que corresponden al sistema de inteligencia, en base a la inteligencia estratégica y por ende colaborará también con la aprobación del sistema estatal.

5.3.2. Inteligencia estratégica

Alcances constitucionales y doctrinarios

La Constitución Peruana regula en su artículo 44°, y por lo tanto impone al sistema estatal, deberes fundamentales que se estructuran básicamente en el otorgamiento de seguridad y bienestar, tanto en el ámbito nacional como internacional, que se cimienta en la justicia y en el desarrollo integral de la nación, en base a estos deberes la norma señala cómo debe organizarse, se misiona al sistema de inteligencia y en qué aspectos debe incidir la búsqueda de la data útil, para lograr la inteligencia estratégica que se brinda a los niveles de dirección del Estado, básicamente el Poder Ejecutivo.

Congruentemente con esta disposición, el mismo cuerpo legal regula las actividades del sistema de defensa nacional a fin de hacer holística la seguridad del país, tanto en el ámbito interno como externo señalándolo expresamente a fin de viabilizar esta disposición u objetivo estatal en la Constitución Política, específicamente el Art. 163°, señalando que la misma es integral y permanente.

Este dispositivo le impone dos características y a la vez indicadores de gestión. Su integralidad abarca todos los sectores y actividades del Estado, se entrelaza con las políticas y estrategias de desarrollo gestionada en todos los sectores por parte del Estado; en cuanto a su permanencia, nos dice que la misma es continua, este es perenne lo que es coincidente con la existencia misma del Estado, debe funcionar y operativizarse en todo momento, dado que los riesgos y amenazas son permanentes, tanto en el ámbito interno como externo.

A comienzos del siglo XXI, las Naciones Unidas acuñaron un nuevo concepto sobre seguridad, se pasó de la visión del Estado centrista a la humano-centrista, es

decir, el Estado dejó de ser el eje de la seguridad, hoy lo es el individuo sobre el cual confluyen la conceptualización de la seguridad tradicional y el logro del desarrollo, en ese sentido, es pertinente tomar en cuenta lo señalado por las Naciones Unidas, tomado de Espinoza (2011), el desarrollo humano se refiere a todas las cosas que una persona puede ser o hacer para llevar una vida plena. Una condición primordial para disfrutar del desarrollo humano es que las oportunidades u opciones no desaparezcan de un momento a otro, o, en otras palabras, que estas sean seguras” (PNUD, 2009, p.30). Como puede verse, la seguridad ha dejado de ser un quehacer específico de los órganos de seguridad, a partir de los postulados y mandato de las Naciones Unidas, y sin temor a equivocarse desde mucho más antes de la vigencia de estos alcances, ha pasado a ser responsabilidad de todo el sistema estatal, y como tal sus políticas, estrategias y acciones deben ser armónicas para el logro de este fin. Es decir, se da énfasis a la unidad y convergencia de la seguridad y bienestar como fundamentos del logro de la dignidad humana, en el fondo sustento de toda política.

Esta nueva forma de pensar y entender la problemática modifica necesariamente la percepción de la labor de los órganos de seguridad y los gestores públicos encargados del diseño de políticas públicas, estrategias y acciones, la seguridad dejó de ser responsabilidad del Sector Defensa, Interior, sistema de inteligencia y defensa civil, pasó a ser responsabilidad de todo el Estado, en este sentido se fracturó un paradigma que perjudicó la gestión estatal, el hombre prima, es el objetivo de la gestión pública, todas las políticas giran en torno a generarle seguridad y bienestar, el Estado dejó de ser un objetivo de por sí, es un medio para facilitar la vida y el desarrollo del individuo.

Este nuevo entender de la seguridad del individuo por parte de las Naciones Unidas pone en tela de juicio la disgregación de las responsabilidades existentes en el país sobre la misma seguridad (sector defensa, interior, sistema de inteligencia y defensa civil) y bienestar (desarrollo sostenible, responsabilidad de todos los demás sectores a excepción de los encargados de la seguridad), sobre la cual el Estado y el gobierno de turno se encuentran obligados a actuar unitariamente, pero a la luz de la realidad no se ha llegado a este nivel de asertividad.

Finalmente, la Doctrina de Inteligencia Nacional (2021) precisa que la inteligencia estratégica nacional es el “conocimiento útil para el planeamiento estratégico nacional, que permite al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, comprender y anticipar amenazas, riesgos y oportunidades a la seguridad y el desarrollo nacional, para la formulación y ejecución de políticas de alcance nacional”.

La disposición constitucional sobre la seguridad es desarrollada en la Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, sistema presidido por el Jefe de Estado e integrado, acorde con lo señalado por el Decreto Legislativo N° 1129, que regula la Organización de la Defensa Nacional, por:

- El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.
- La Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional.
- La Dirección Nacional de Inteligencia, ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional; y
- Los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales.

Señala también dicho dispositivo que el citado sistema está integrado por el Sistema de Gestión del Riesgo de Desastres, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y los otros sistemas del Estado, contribuyendo a la superior observancia del propósito del Sistema de Defensa Nacional, acorde con la legislación vigente.

El Decreto Legislativo N° 1141 sistematiza la actividad del sistema de inteligencia en el país, marcando en la cúspide del mismo a la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), encargada de transmitir la inteligencia estratégica a los órganos de dirección del Estado, básicamente la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros, los cuales deben formular la política general de gobierno, en concordancia con las 35 políticas de Estado, formuladas en el 2002 y siguientes años por el Acuerdo Nacional.

La Ley N° 30535 (2017) varía el Decreto Legislativo N° 1141 (2012), señalando en su Art. 2° la definición de la inteligencia estratégica, conocimiento útil proporcionado al Presidente Constitucional de la República y al Consejo de Ministros, para la formulación y ejecución de la política general de gobierno (p.5).

La inteligencia estratégica es producida por el Sistema de Inteligencia Nacional, conforme a lo señalado por la Ley N° 30535 (2017).

Artículo 7°.- Definición del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA

7.1 El Sistema de Inteligencia Nacional - SINA es el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos, organismos y órganos del Estado, funcionalmente vinculados, que bajo la dirección y coordinación de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI como ente rector, provee de inteligencia estratégica, inteligencia militar e inteligencia policial y realiza actividades de contrainteligencia en las áreas de su responsabilidad.

(...)

Dicha disposición, a diferencia de la anterior, que regulaba la misma con la conceptualización de inteligencia nacional, le otorga el *nomen iuris* correspondiente al de inteligencia estratégica, es decir, dispone que el sistema de inteligencia otorga la información pertinente para la formulación de la política general del Estado, como tal, el planeamiento y consecuentemente la ejecución de las políticas, es decir, la participación en la concepción de la misma aportando la información y colaborando en el seguimiento de su ejecución.

Contradictoriamente, dicha disposición no está explicitada en el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento de las Políticas Nacionales, con la finalidad que sean realizadas por las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno en beneficio de los ciudadanos, pese a que en su artículo 19.2 señala que el ministerio instituye pautas para la gestión de la información entre los tres niveles de gobierno, a través de la data que originen, integren y analicen del rastreo, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y la toma de decisiones relevantes, propias y necesarias en ellas, lo que debe ser explicitado en el diagnóstico a fin de que la política solucione o amengüe en lo posible la integridad de la problemática.

No debe dejarse de tomar en cuenta que, a pesar de la diversidad de los tópicos que concurren en el espacio de la inteligencia estratégica, hay ejes que son preponderantes según los contextos y si la amenaza principal es de carácter castrense, es sensato que todas las instancias de la inteligencia se concentren en ese punto y en este caso el peso de lo militar será el preponderante en el campo de la inteligencia estratégica; para Kent (1967, p. 20), este es “el tipo de conocimiento que un Estado debe poseer para garantizar que sus intereses no sufrirán ni sus

iniciativas fracasarán debido a que sus decisores políticos o sus soldados planifican y actúan bajo la ignorancia”.

Castro (2004, p.14) nos manifiesta que el propósito de la inteligencia estratégica reside en proporcionar posibilidades de decisión dentro del proceso de la política nacional y el planeamiento estratégico de la defensa nacional, la cual sea capaz de superar los obstáculos ocasionados por algunos sujetos participantes o que influyen las decisiones estratégicas.

La norma señala una obligación del sistema de inteligencia a fin de entregar inteligencia estratégica, lo que como es obvio perjudica la calidad de la política, aquí es pertinente lo señalado por Sun Tzu, “la buena inteligencia es el preludeo de la victoria”, en este caso será el logro de una buena política de Estado, dado que será alimentada por la información estratégica proporcionada por el sistema, con los filtros que esto supone.

Cortez (2019) nos señala que inteligencia estratégica (IE) es una noción insuficientemente entendida en la sociedad colombiana; sin embargo, tiene un papel esencial en la duración y futuro del Estado, en la medida en que apuntala y afirma la toma de decisiones de los gestores públicos y, consecuentemente, la cimentación de políticas gubernamentales (p.8).

Este autor reconoce la vinculación de la actividad de seguridad, específicamente la inteligencia estratégica, al reconocerle labor al sistema de inteligencia en las decisiones estratégicas y la cimentación de las políticas públicas. Siendo el caso que, en el Perú, la inteligencia estratégica no ha alcanzado la importancia que le corresponde en el sistema estatal, por razones políticas, de gestión, y por la carencia de una cultura de inteligencia.

Así, Cortez (2019) manifiesta que la inteligencia estratégica es la necesaria para la enunciación de las políticas gubernamentales de todo sector, así como existen planes castrenses en un ámbito interno y mundial (DOD, 2018, p.219). De la disposición y eficacia de esta, así como de la posibilidad y recursos para contrarrestar amenazas, dependen la seguridad y el bienestar de las naciones (Estrategia Nacional de Seguridad de 2010 de la Casa Blanca), aclarando en este punto que la misma fue actualizada el 2015, otorgando un nuevo papel a América Latina, “los principios y prioridades de como América liderará el mundo hacia una

mayor paz y prosperidad mundial”, en la cual muchas de las amenazas serán contrarrestadas con medidas de desarrollo.

La normativa nacional señala como inteligencia nacional a aquel conocimiento útil para la enunciación y realización de la política general de gobierno, otorgado al Presidente Constitucional de la República y al Consejo de Ministros, con el objeto de lograr la vigencia de los derechos humanos, resguardar a la población de las amenazas frente a su seguridad, proteger la soberanía nacional, e impulsar el bienestar general y el desarrollo de la nación.

Adicionalmente, integra a la inteligencia militar e inteligencia policial, la cual nace del proceso de inteligencia, definido como actividad que integra un proceso sistemático de búsqueda, evaluación, análisis de información, cuyo propósito es originar información útil para la toma de decisiones, concepto que se ha modificado con el de inteligencia estratégica para señalar que la información útil está dirigida para la toma de decisiones relevantes del gobierno, entendido que estas están básicamente dirigidas a las instancias decisoras del Poder Ejecutivo, no extendiéndose a otros niveles del Estado.

Deben distinguirse los términos “crisis” e “ingobernabilidad” a partir de entender que la gobernabilidad radica en la capacidad de la dirección gubernamental para fundar, demostrar y aplicar la norma, admitiendo que la gestión pública es el motor fundamental y que su acción se realiza en los límites del estado constitucional de derecho. Entendiéndose que pueden surgir dificultades que no afecten la función gubernativa, es decir, crisis que entre sus resultados compriman los espacios de gobernabilidad y que, de esta manera, empeoran la misma crisis inicial (Montero, 2011). La crisis y la gobernabilidad pueden presentarse juntas o separadas, correspondiéndole en estos momentos su rol a la inteligencia estratégica, para determinar la problemática, identificarla en sus componentes y proveer los escenarios que se pudiesen presentar, posibilitar la gobernabilidad.

Cabrera (2015) nos señala que la inteligencia estratégica es un instrumento de gran valor de aplicación, fundamentalmente a la hora de generar decisiones gubernamentales, esencialmente por la cualidad de recopilación, proceso, análisis de la información y, ulteriormente, la creación de un producto con gran valor de uso, más aún actualizado permanentemente (p.1).

Esto nos dice que la labor del sistema de inteligencia está sustentada en fundamentos éticos y principistas, legales, técnicos, profesionales, nivel y temática de análisis, la prospectiva de los escenarios, todos ellos transversales, por ende, multisectoriales y multicausales, los usuarios del producto que elaboran, generan y promueven políticas públicas, es decir, las más altas instancia de gobierno del país.

Las dificultades de discernimiento y aquellos conflictos vinculados al proceso de toma de decisiones, si bien consiguen ser determinadas adecuadamente, no esencialmente dan como consecuencia una respuesta de solución al problema, los indicadores de los problemas presentados son dinámicos por tratarse de asuntos sociales, económicos, culturales y, peor aún, pueden ser previsibles al tratarse de fenómenos naturales pero el esquema estatal no tiene la capacidad necesaria para realizar las intervenciones que correspondan, el tratadista entiende el problema como un proceso de socialización y posicionamiento, en base a la construcción de la función. Esto no existiría si es que el sistema que lo sustenta no se empodera en base a la promoción de la legitimidad de su trabajo, lo cual es obligatorio y concurrente para lograr la aceptación y obediencia de la población.

La dinámica socioeconómica, y la nueva forma de entender la sociedad, nos hace concluir el nuevo rol de la inteligencia estratégica como:

- Generar la información necesaria para proteger al Estado contra las amenazas, haciéndolo en los múltiples aspectos de acción del Estado.
- Demanda prepararse, entrenarse y tecnificarse para generar información valedera, anticipada a la realidad de los hechos, preventiva y a la vez predictiva.
- Cumplir las normas del estado de derecho, en fondo y forma, dado que no solo es relevante el fondo o aspiración de la norma legal que sustenta el problema, sino la forma como se realice esta actuación, los actos de recojo de información no deben violentar ni lesionar derechos, no deben ser perceptibles a la población, pero sí que el sistema trabaje a favor de esta y del Estado.
- Debe primar lo técnico a lo político, a fin de que la información obtenida no tenga un sesgo que debilite su información y, por lo tanto, el producto que entregue al sistema estatal, para lo cual debe contar con analistas preparados, experimentados, expertos multidisciplinarios. Hoy se buscan los analistas de dos o tres profesiones que le permiten ver la realidad en diferente perspectiva.

5.3.3. Políticas públicas

En Rodríguez (2018), (Heclo & Wildavsky, 1974) definen a la política pública como un ejercicio gubernativo encaminado hacia resultados fuera de ella. En la misma investigación, Meny & Thoenig (1992) plantean como definición aproximada que la política pública es el ejercicio de las potestades gubernativas para el seno de la sociedad. En esta continuidad hallamos que el manejo estatal, compuesto por las acciones gubernamentales de lo que los regímenes expresan y forjan en correspondencia a una demanda o exigencia social, lleva en el fondo a la solución de un problema.

Según el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2023), la política pública comprende un proceso de diseño estratégico que permite, a partir del diagnóstico y entendimiento de un problema público, proyectar un resultado y determinar una solución para orientar a la acción pública, que es la que consigue la solución del problema público que originó el diseño de la misma. Los problemas estatales son, a partir de la conceptualización de Meny y Thoenig (1992), edificaciones políticas de una comunidad, en un espacio y tiempo definido, mediante el cual logran que un problema general se incluya en la agenda de gobierno y consecuentemente tome la importancia debida.

Las políticas estatales se generan a partir de un problema público, sobre el cual un grupo mayormente disímil de personas tienen cifradas sus expectativas, desde otras apariencias se considera también un problema público, cuando autoridades o actores del nivel político en coincidencia con la sociedad civil, consideran una situación como peligrosa, siempre y cuando afecten a los derechos o bienestar de la población. (CEPLAN, 2023)

En este sentido, según lo manifestado por Adawi (2020), el diseño de política pública es entonces un proceso estratégico dado que influye en la marcha del gobierno, que enmarcándonos en la definición universal de estrategia, es la forma en la que se consigue un resultado, comprendiendo un proceso analítico y de ejecución, pensamiento y acción que, orientado por un resultado ansiado, define la forma en que se aplicará la acción para el empleo de los recursos que permitirán alcanzar tal resultado esperado.

Las políticas manifiestan un decir y un hacer, el primer componente externo de la política pública expresa en su ámbito inmaterial las aspiraciones y connotaciones de los gobernantes y de la ciudadanía, lo no cuantificable o medible, sus repercusiones, la agenda que genera, la brecha de la misma, el debate a favor o en contra, la aprobación o desaprobación de las aspiraciones, en su lado material está integrado por el proceso de la política pública, el que empieza en su diagnóstico y finaliza en la ejecución, este proceso debe ser realizado con la mayor eficacia posible, se sustenta en la información útil que la fundamenta, teniendo la misma diversas fuentes, las propias del gobierno, la sociedad, el marco jurídico y las más importantes, las proporcionadas por el sistema de inteligencia, materializadas en la inteligencia estratégica, dentro de un proceso técnico, objeto de control y verificación en sus diversas etapas e instancias, con el cual se asegura la confianza de los resultados de la misma.

La formulación de las políticas públicas es un accionar necesariamente metódico que reside en la diligencia del conocimiento para plantear disímiles cursos de acción inclinados a conseguir los objetivos determinados por las necesidades de la sociedad y el Estado (Howlett, 2011, p. 22), tomado de Montero (2012, p.50). Entendiéndose que este conocimiento debe reunir características como relevancia, objetividad, pertinencia, actualidad, que la sustenten. La calidad de la data aportada por el sistema de información estatal y social, posibilita la fortaleza de la política pública, dado que su diagnóstico supone contar con información en tiempo real.

Las políticas públicas atraviesan la encrucijada de que los escenarios que la integran tienen diferentes elementos de política, que pueden distorsionar su enunciación y tienen un impacto en la formulación, ejecución y evaluación de la política, pues debe tomar en cuenta los instrumentales (policy instruments) por los que los gobiernos pueden apoyarse para la ejecución y que coexisten en todas las etapas del proceso; en realidades como la peruana, la información no es la óptima en atención a existir investigaciones básicamente cualitativas no sustentadas muchas veces en evidencia estadística, que puedan soportar el diagnóstico de estas, o en otros casos estas no llegan a ser objetivas por estar politizadas y/o parcializadas por intereses particulares o de grupo.

La característica de países como el nuestro, es que en la formulación de las políticas y la ejecución de estas, muchas veces no se materializan las decisiones gubernamentales por evidencia empírica y/o científica, se opta por la intuición o interés político por la carencia de investigaciones, o cuando se quieren precipitar decisiones en su formulación, o en el peor de los casos, con la existencia de las posibilidades de basarse en ellas no se hace uso de estas, perjudicando cualquier intento serio de formulación de política pública, dado que se carece o existe limitada información tangible y verificada, pues muchas veces la dinámica de las variables de la realidad problemática acentúan las contradicciones y conflictos, perjudicando la gobernabilidad e imposibilitando un diagnóstico adecuado de la realidad, pues se imposibilita o dispersa la información útil que se pudiera recabar, lo cual perjudica a la población, al desaparecer y/o disminuir el concepto y objetivo de impacto de la materialización de la política.

El diseño de la política se ciñe a un ámbito de la gobernanza en la que se generan las opciones o respuestas acerca de lo que el Estado quiere y puede hacer en relación de un problema explícito, identificado lo que se conoce como el problema gubernamental y la necesidad de dar una respuesta integral o hacer para atenderlo o paliarlo, los policy makers deben decidir el curso de acción para atenderlo; en otros términos, la enunciación reside también en la identificación de disyuntivas, en todas sus variables y posibilidades, consecuentemente un planeamiento adecuado en las metas y objetivos de las mismas. Conocer la realidad para resolver un problema es asegurar el éxito de la política oficial, la cual pasa por la calidad e integralidad de la información.

A partir del 2002, se materializa un acento en términos de sellar un itinerario de asentimiento nacional para encauzar al Perú hacia el progreso razonable, pues por primera vez se estructura técnicamente el estudio de la calidad de las políticas nacionales que permite asumir una noción de control y avance de dicho proceso. En este sentido, la enunciación de la política precede a la elaboración o actualización de un plan. Este vínculo se expresa:

a. Las políticas de Estado se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN.

- b. Las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales se compendian en los planes estratégicos sectoriales (PESEM) y los planes estratégicos multisectoriales (PEM).
- c. Las políticas territoriales, a nivel regional y local, se concretan en los planes de desarrollo regional concertado (PDRC) y planes de desarrollo local concertado (PDLC).
- d. Las políticas institucionales se concretan en los planes estratégicos institucionales (PEI) y los planes operativos institucionales (POI), estableciéndose un decalaje técnico en el planeamiento.

En el ámbito nacional, el formato o estructura de la política pública en el Perú está contenido en el Decreto Supremo N° 029-2018, que aprueba el reglamento que regula las políticas nacionales de conocimiento exclusivo del Poder Ejecutivo, el que consta de las siguientes etapas: antecedentes, objetivos prioritarios, lineamientos, estándares nacionales de cumplimiento, la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados, seguimiento y evaluación, así como el glosario de términos y acrónimos.

La ligazón de la estructura legal y la inteligencia estratégica permite señalar que pese a la existencia de normatividad expresa sobre cómo se deben formular las políticas públicas, existen errores en su diseño, pues es común verificar las siguientes falencias: diagnóstico inadecuado por carencia de información objetiva, e inexistencia de información en determinados campos que permitan al planificador estructurar una política adecuada, el planificador no espera procesar la información y muchas veces se adelanta a los hechos sin tener los resultados de la misma.

El Art. 4°, numeral 1, de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que este tiene la prerrogativa de “diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”. Las políticas públicas definen los objetivos priorizados, los lineamientos, sus contenidos vitales, los patrones nacionales de observancia y el suministro de servicios que deben ser alcanzados e inspeccionados para afirmar el normal desarrollo de las actividades oficiales y privadas.

Las políticas nacionales integran la política general de gobierno, adecuadas y estructuradas en función a alcanzar la seguridad y bienestar de la persona humana a fin de lograr su dignidad, conforme se señala como objetivo social y estatal en el Art. 1° de la Constitución Política. Estructuradas en el marco, función y objetivos de las 35 políticas del Estado, importantes estas últimas como representativas de la opinión política de democracia representativa indirecta de los ciudadanos, manifestada a través de los partidos políticos y representantes de la sociedad civil organizada, que nos permite entender también lo intrincado de la política gubernativa, y su rol en la legitimidad estatal para con la sociedad, del cual es parte también el sistema de inteligencia.

Estos procesos, por su importancia y trascendencia, necesitan de información oportuna y valedera para generar un diagnóstico objetivo de la realidad, si bien es cierto todas las entidades públicas están obligadas, en base al diagnóstico de la situación, a formular su política, por lo que necesitan de entidades técnicas para mejorar la calidad de la misma; la profundidad de su conocimiento del problema explicita de mejor manera la realidad y peor aún en escenarios tan cambiantes como el del país, donde la movilidad social es relevante al existir sectores no atendidos por años, consecuentemente abandonados y desamparados de la acción estatal y potencialmente conflictivos, crítica arista esta última para el ejercicio de la gobernanza.

La transparencia y la gestión por evidencias obliga a que todo acto del Estado, con mayor razón la política pública, cuente con data cuantitativa y cualitativa que manifieste la certeza del problema para poder comparar el éxito o fracaso de la política una vez materializado su resultado y poder ser cotejado con su manifestación social, sea a través del derecho de petición, reclamación social, conflictividad o debate en la agenda pública, y en su caso en la propia gestión estatal manifestada en los estudios económicos, sociales, ambientales, o de otro lado, en los errores e infracciones administrativas y delitos en su ejecución al manifestarse actos de corrupción que alejan a la población del accionar y objetivos del Estado, y deslegitiman a este del sentir de la sociedad a la cual estaba obligado a servir, conforme a sus obligaciones de nivel constitucional a través de la vigencia de los derechos fundamentales.

El Estado cuenta en el sistema de inteligencia con personal militar y policial que presta servicios en todo el país, compuesto principalmente por efectivos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en actividad y retiro, así como funcionarios civiles en la Dirección Nacional de Inteligencia, los que alimentan según la normatividad con información de inteligencia a los órganos supremos de dirección estatal, Presidencia y Consejo de Ministros, mediante la inteligencia estratégica, para la enunciación y realización de la política general de gobierno, proceso al cual no se le ha dado la debida importancia, pues debe acompañar las políticas nacionales y regionales, manifestadas en programas y acciones, medidas a través de indicadores objetivos y evidentes que nos hagan ver la variación positiva o negativa de la problemática y/o el logro de la solución, no solo relativa a la seguridad sino también al desarrollo.

En los hechos está positivizada (legislada) la realización de este proceso, por lo que debiera ser imperativo y exigible su cumplimiento, en la realidad no se ha dado, afectando la legitimidad del sistema, lo cual tiene que ver no solo con la carencia de empoderamiento y cultura de inteligencia del sistema en el seno social y político, sobre la importancia del trabajo que este tiene en el ámbito de la seguridad del país y las exigencias de su desarrollo, lo que nos señala también una falencia en el campo de la seguridad, que tiene que ver con la realización de su labor dentro de los alcances de la normatividad, eficacia de la gestión estatal, cumplimiento de metas y objetivos a través del diseño adecuado de la política pública, asignación apropiada de recursos y control efectivo de gastos y plasmación de la justicia en su realización, este último principio clave de la legitimidad y propio de la ciencia política, para entenderla como generadora de estabilidad social, factor cohesionador de unidad e identidad nacional y sustento del logro de una cultura de inteligencia, tan necesario para la comprensión en su conjunto sea por parte de la sociedad como del Estado, de lo que significa el rol de la inteligencia, no solo en la seguridad sino en muchos otros ámbitos del desarrollo nacional.

En ese sentido, se ha formulado la Tabla 4 de análisis y comprensión didáctica, que nos permite entender normativamente el rol de la inteligencia estratégica, y la importancia de la misma en su aporte, no solo a la seguridad sino al desarrollo y concreción del bienestar, en su entrelazamiento con la política pública, por ende, con las soluciones de la problemática del país.

Tabla 4

Análisis comparativo relacionado a la conceptualización normativa de la inteligencia estratégica

| Decreto Legislativo N° 1141, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional | Ley N° 30535, modifica la Ley del Sistema de Inteligencia Nacional | Diferenciación |
|--|---|--|
| Artículo 2° Definiciones Para los fines del presente Decreto Legislativo y de las actividades reguladas por el mismo, se entenderá por (...) (...) | Artículo 2° Definiciones Para los fines del presente Decreto Legislativo y de las actividades reguladas por el mismo, se entenderá por: (...) (...) | Se modifica el concepto de inteligencia nacional por el de <i>inteligencia estratégica</i> , dando énfasis en su participación en las decisiones notables del Estado. |
| 3) Inteligencia nacional Conocimiento útil para la formulación y ejecución de la política general de gobierno, proporcionado al Presidente Constitucional de la República y al Consejo de Ministros, con el objeto de garantizar la vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, defender la soberanía nacional, y promover el bienestar general y el desarrollo integral de la nación. | 3) Inteligencia estratégica Conocimiento útil, proporcionado al Presidente Constitucional de la República y al Consejo de Ministros, para la formulación y ejecución de la política general de gobierno, con el objeto de garantizar el respeto de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, defender la soberanía nacional, y promover el bienestar general y el desarrollo integral de la nación. | La información proporcionada por el sistema según la norma debe ser utilizada por todos los sectores del Poder Ejecutivo, pero no entrelaza al Poder Judicial, ni al Legislativo ni tampoco a los gobiernos regionales y locales, generando una brecha de atención a la sociedad, y como tales posibles conflictos. Armoniza las necesidades del país, materializadas en la respuesta estatal de implementación de la política pública. |

Nota: Fuente, elaboración propia. La tabla nos permite ver con mayor objetividad el concepto de inteligencia estratégica en la normativa y su entrelazamiento con la política pública.

Kent (1949). Más atinente aún a la relación inteligencia-política fue la referente al rol de la inteligencia en la enunciación de la política. Este autor señaló con agudeza que: ... La inteligencia no es quien establece objetivos; no es el arquitecto de la política. Le corresponde vigilar que los gestores de la política pública estén bien enterados; manifestar la asistencia necesaria, llamar su atención hacia un hecho importante que pueda estar desatendido, y, a pedido de los mismos, examinar cursos alternativos precisos de acción.

Señaló ulteriormente que la inteligencia es determinada y simple. Su trabajo podría ser explicada en dos etapas: el agotador examen de la situación para la que

es requerida una política y la indagación objetiva e imparcial de todos los recursos que la dificultad brinda. La realidad nacional nos permite percibir que la actividad del sistema de inteligencia y su producto, la inteligencia estratégica, no es explotada por otros poderes ni niveles de gobierno estatal o gobiernos regionales y locales, generando una brecha de atención donde pierde el gobierno y la sociedad de contar con información útil, es decir, utilizable para la formulación y ejecución de la política pública, y para situaciones de conflictividad y crisis donde la política es desbordada por no haber logrado los resultados esperados.

Reseña Adawi (2017) que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, miembro del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional (COSEDENA), presentó una propuesta de un nuevo plan estratégico de seguridad nacional, la que fuera publicada con Decreto Supremo N° 012-2017-DE del 20 Dic 2017, reemplazando esta propuesta a la Directiva Estratégica de Seguridad Nacional emitida el 2010, la cual quedaba desalineada en contexto y concepción. Por la inteligencia estratégica que produce y administra en su nivel de dirección, el sistema de inteligencia debe ser partícipe del diseño de la política pública, aportando información al conocimiento y el diagnóstico de la realidad del país, la efectivización de la política y la ejecución de la misma, generando información necesaria para plasmar el conocimiento de la realidad por parte de los órganos planificadores y gestores.

Los objetivos prioritarios y estrategias pueden lograrse mejor con una mayor y mejor información, evitando los sesgos; esto factualmente no ocurre, la información del sistema es subutilizada o dejada de lado a entender del investigador por razones políticas o ideológicas, desperdiciando el ámbito técnico de la misma, derivada de la dinámica política del país, vemos que en los hechos la normatividad no se cumple en las acciones del Estado y del sistema, generando consecuentemente brechas en el diseño de las políticas, inobservancia del principio de legalidad, pérdida y/o deterioro de la legitimidad, que inciden en la generación de una cultura de inteligencia, cuando debería marcharse y laborarse en positivo, colaborando y trabajando holísticamente con el quehacer estatal, y ocupar un espacio que por función, naturaleza y objetivo corresponde al sistema en beneficio de la gobernabilidad.

La Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN, modificada después de cinco (05) años por Resolución de Consejo Directivo N° 00030-2023/CEPLAN/PCD, señala que el contenido de la política pública, mejorándolo y modificándolo debe darle a esta un enfoque de proceso en comparación con la anterior norma derogada, teniendo la siguiente estructura:

Etapa 1. Formulación de una política nacional

Paso 1. Delimitación y enunciación del problema público

Paso 2. Estructuración del problema público

Paso 3. Determinación de la situación futura deseada

Paso 4. Alternativa de solución seleccionada

Paso 5. Elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores

Paso 6. Elaboración de los lineamientos

Paso 7. Identificación de los servicios, sus estándares nacionales de cumplimiento e indicadores

Paso 8. Identificación de las actividades operativas de los servicios

Paso 9. Alineamiento de la política nacional

Etapa 2. Implementación de una política nacional

- Articulación de la política nacional en los planes estratégicos

- Medidas sectoriales en el marco de la implementación de una política nacional.

- Implementación de las políticas nacionales en el territorio

Etapa 3. Seguimiento y evaluación

- Seguimiento de la política nacional

- Evaluación de la política nacional

Un mayor conocimiento de las brechas de la realidad, manifestadas cuantitativa y cualitativamente en las diversas etapas de la gestión de la política pública, permitirá desde la perspectiva de la ciencia política y de la propia seguridad mejorar la aprobación del sistema por parte de la ciudadanía, pues recién a partir del mismo, este y el propio Estado serán capaces de entender y aplicar los alcances de la legalidad, es decir, del significado y trascendencia de la norma legal y respeto de la misma en sus procesos, la eficacia que debe tener el servicio del Estado a la ciudadanía en la satisfacción de sus aspiraciones y necesidades, y razonable también para entender que existe una correlación entre la aspiración de realización

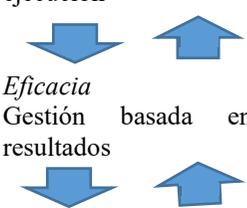
personal del individuo y la sociedad y la satisfacción del mismo por parte del Estado y el logro de justicia, motivo de cualquier descontento, reclamo o insatisfacción por parte del ciudadano.

En este punto es necesario hacer un análisis de cómo el individuo y la propia sociedad se vinculan con la necesidad del Estado de generar y promover una cultura de inteligencia a través de la participación de la sociedad y el sistema de inteligencia en el diseño de la política pública, intervención que se plasmará en un mejor entendimiento de lo que supone es la inteligencia estratégica y la actividad y procesos del propio sistema para el individuo y la población, facilitando la labor del Estado en dicha materia, agregando y generando valor a ese proceso, en el cual se percibe la importancia del sistema y del propio gobierno en la materialización de la seguridad integral del país y la promoción de su desarrollo, más aún en una nación conflictiva y dinámica como la peruana, derivada de las diversas realidades, comprensión y entendimiento que tiene su población sobre la perspectiva, objetivos y futuro del país, y de los propios gobernantes que en la mayoría de los casos no tienen determinados sus objetivos a largo y mediano plazo, sino un entendimiento cortoplacista de la gestión estatal, y por ello solo se presentan soluciones parciales a los problemas públicos, con el efecto que significa esto para la gobernanza.

Para ello, se ha formulado la Tabla 5, que nos permite entender el relacionamiento entre individuo y cultura de inteligencia, y todas las fases que se plasman en su vinculación, las cuales incluyen aspectos de índole social, de norma jurídica y de gestión pública, así como de realización individual, tal vez la más importante para entender las aspiraciones del ser humano, y la importancia que debe otorgarle el Estado para satisfacer esas aspiraciones, a fin de evitar los desfases entre aspiración individual y satisfacción de los derechos (bienestar).

Tabla 5

Individuo y el proceso de logro de la cultura de inteligencia

| Ser humano | Estado | Instrumento | Sistema de Inteligencia | Resultado | Legalidad | Legitimidad | Resultado | Cultura de inteligencia |
|---------------------------------------|--|--|--|----------------------|---|---|---|--|
| Individuo con aspiraciones y derechos | Materializa aspiraciones del individuo a través de sus derechos | Políticas públicas | Inteligencia estratégica | Aprobación ciudadana | Respeto a la norma legal en su dación y ejecución | <i>Legalidad</i> Respeto a la norma legal en su dación y ejecución  <i>Eficacia</i> Gestión basada en resultados  <i>Justicia</i> Materialización de aspiraciones personales | Afinidad con el sistema jurídico-político | Pensamiento y acción tanto de la sociedad y el Estado en función a la seguridad y desarrollo del país. |
| | Las políticas se materializan desde el enfoque de derechos humanos | En la realidad no existe la participación del sistema de inteligencia en la política pública | Perfecciona el diseño de la política pública | | | | | |

Nota: Fuente, elaboración propia. Se establece un análisis vinculante entre inteligencia estratégica y política pública, adaptado al caso peruano, lo que nos hace ver que el nexo entre el ser humano (individuo - sociedad), el sistema de inteligencia y la política pública, es tan ineludible como evidente.

Vinculación de la política pública y la inteligencia estratégica

Antecedentes

En el cual están contenidos aspectos como la presentación de la política, en el que se plasma la intención y propósito de la misma. Su base legal, que manifiesta su sustento normativo, estructurado por la legislación en sus distintos niveles, necesidades y regulaciones, en cuanto a su metodología, esta debe reencontrarse dentro de los criterios señalados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, así como aquellos aspectos concretos (bases de datos, métodos de análisis, encuestas, experiencia confrontada, entre otros) que demanden el componente objeto de la política, en el fondo óptica y razonamiento para entender el objetivo, intencionalidad y aprobación de la política, lo que no puede estar apartado de la intervención de la inteligencia estratégica, a fin de contar con la información necesaria y pertinente para formularla, acorde a la realidad y las necesidades del país. Su cadena de valor adiciona la posibilidad de hacer prospectiva, percibir el futuro y estudiar los escenarios posibles si se modificaran determinadas variables e indicadores, básicamente los sociales.

El diagnóstico es el último aspecto de la presentación, pero tal vez la más importante de todas las fases de política pública, pues en él se ha reconocido la necesidad de esta, por lo tanto, la existencia de un problema por satisfacer que agobia a la sociedad, y la situación que puede generar su no solución o por lo menos su atenuación, en el ámbito nacional, regional o local, tiene en el fondo una valoración del costo de oportunidad de la realización o no de la política; en cuanto a la preparación de las opciones de solución, y la selección de la alternativa de la política más segura y factible, esta está en función a contar con mayor y mejor información, el mejor conocimiento de la realidad permite visualizar mejores alternativas y posibilidades.

Diagnosticar es establecer el origen y las causas del problema, su objetividad está en función a su profundidad, es decir, los alcances de sus componentes, sus dimensiones, indicadores e índices, y lo que sus manifestaciones pudiesen originar en la gobernanza. Un mejor análisis y prospectiva de lo que este manifiesta permitirá manejarse al Estado en el marco de sus consecuencias y posibilidades de solución. Aquí la inteligencia estratégica tiene tres componentes adicionales que lo

diferencian con el resto de la información estatal, actualización, prospectiva y percibir el desarrollo desde la figura de la seguridad.

La estructura de la política pública y la realidad exigen que la política sea sustentada en certidumbre científica, data generada de estadísticas, práctica compartida, lecciones, juicios de especialistas, estudios e investigaciones, entre otros, obtenidos metodológicamente, actividades sobre las cuales la acción del sistema de inteligencia ejecuta sus procesos y manifiesta su producto, haciéndolo con valores agregados, como se manifestó de actualización permanente, prospectiva y desde un enfoque de seguridad, lo que permite avizorar los riesgos con antelación y prever las alternativas necesarias para hacer satisfactoria la política.

Objetivos prioritarios

Los objetivos prioritarios son aspiraciones de política, en función a aspiraciones priorizadas. No pueden determinarse si no existe conocimiento objetivo de la realidad y de la problemática, el problema no es solo la brecha que se determina y manifiesta la insatisfacción de las necesidades, sino también los aspectos conexos que ocasionan malestar en la sociedad, esta brecha tiene que ver con la legitimidad de la población acerca de la gobernanza, los objetivos prioritarios suponen que parte o un aspecto de la problemática se va a solucionar al responder al problema reconocido y se formulan a nivel de resultados anhelados. Rigen el operar de las dependencias estatales, y se proyectan en sus respectivos instrumentos de planeamiento.

En otros términos, la política pública plasma la legalidad del ejercicio de la gobernanza por parte del Estado y busca que este se legitime ante la sociedad, en todos sus sectores de gestión. Legalizar es cumplir las disposiciones del sistema legal, legitimarse es mucho más, ser aprobado por el mandante y a partir de allí promover cambios de comportamiento y pensamiento en el grupo y generar un terreno propicio para la plasmación de los ideales y objetivos de gobierno o del Estado en su caso.

Los objetivos prioritarios no pueden ser establecidos sin conocer adecuadamente la realidad, sobre qué márgenes se mueven las aspiraciones de la población y qué aplicar para satisfacer estas. Aquí también la inteligencia estratégica tiene un papel para establecer adecuadamente los problemas específicos

y delimitar la responsabilidad de las entidades y el nivel de involucramiento de estas, es decir, generar cadena de valor a fin de responder, no a las expectativas del Estado, sino a las de la población, cumpliéndose el criterio que no solo se debe actuar con legalidad, sino propugnar y lograr legitimidad.

Lineamientos

Las estrategias de política están relacionadas a las líneas maestras obligadas a seguir por las entidades oficiales, implicadas en obtener objetivos priorizados, tal como lo señalan los considerandos del dispositivo contenido en el Decreto Supremo N° 0164-2021-PCM, que aprueba la Política General de Gobierno para el período 2021-2026.

Siendo estas líneas maestras la búsqueda de bienestar y el amparo social con seguridad alimentaria, reactivación económica y de actividades económicas con desarrollo agrario y rural, promoción de la ciencia, tecnología e innovación, fortalecimiento de la educación y recuperación de los aprendizajes, descentralización, fortalecimiento institucional y del servicio civil, fortalecimiento del sistema democrático, seguridad ciudadana y lucha contra la corrupción, narcotráfico y terrorismo, gestión eficaz de peligros y amenazas a los derechos de las personas y su ambiente, dirección de una diplomacia nacional, autónoma, democrática, social y descentralizada, estado intercultural para la promoción de la diversidad cultural, las que se han formulado en función a las 35 políticas del Acuerdo Nacional, y las necesidades actualizadas de las entidades y de la sociedad, tomando en cuenta la crisis del Covid-19 y las exigencias del país en materia de seguridad alimentaria.

En este sentido, el rol de la inteligencia estratégica se constituye en un producto generado para disminuir las dudas e incertidumbres que usualmente aparecen en todo proceso de toma de decisiones de nivel estratégico estatal para cumplir dichos ejes, contexto que oscila entre políticas nacionales, política general y objetivos nacionales, partiendo de un contexto que se caracteriza por una gran incertidumbre y muchas veces indecisión y máxima abstracción, sin que el nivel decisor haya determinado el o los objetivos propios, y tan solo reconoce sus propios valores y los hechos que percibe de esa situación. La inteligencia estratégica en su alcance y administración del conocimiento de las capacidades y potencialidades que

dispone realizará un análisis del entorno enmarcado en el campo político, económico, social, tecnológico, ambiental, legal, infraestructura y seguridad del país, tanto en su ámbito nacional como en su competencia natural con los demás países, coadyuva al logro de los objetivos nacionales, tanto en seguridad como en bienestar, viéndose un nexo holístico entre gestión pública, política pública, sistema de inteligencia e inteligencia estratégica, complementándose en la formulación de la política pública, así como en el control y ejecución de la misma, haciéndola mejor estructurada, formulada y como tal con menos posibilidad de errores e incertidumbre propia de las decisiones estratégicas en la gestión del Estado.

El valor agregado de la intervención de la inteligencia estratégica y la generación de valor en la formulación de la política pública, está dado por la oportunidad de la información, el costo de oportunidad de esta es en favor de la sociedad y del Estado, convirtiéndose en una ventaja, en el diseño y consecuentemente la ejecución de la política pública; la calidad de la data, el proceso científico técnico al cual es sometida esa data señala un mejor diagnóstico y en consecuencia una mejor prospectiva, comparado con los procesos de análisis de los otros organismos estatales, menos incertidumbre y la contingencia de menos errores, por ello, un mejor y más profundo conocimiento de la realidad y/o problemática, y la posibilidad de absolver mejor las brechas o distorsiones que se generen y anticiparse con mayor eficacia a estas por parte del Estado, en síntesis, anticiparse a crisis que pudiesen presentarse y perjudicar la gobernanza en una parte o todo el territorio nacional.

Lo más importante es dar a entender a la población que el Estado acciona y se preocupa de sus riesgos de seguridad y anhelos de bienestar, dentro de un marco de legalidad, eficacia en la búsqueda de resultados, y lo sustancial materializa la relación entre aspiración personal y consecución de los derechos del individuo, que supone el concepto y principio de justicia, aceptando este la gestión estatal, y en un mayor nivel aprobándola.

Integralidad y permanencia son características de la seguridad y defensa nacional del país, el aporte estatal en el diseño de política del conjunto de la organización como sistema de inteligencia, dada sus características, es permanente e indisoluble, lo que supone que la información útil ha de ser renovada y actualizada

en todo momento, lo que otorga un valor agregado al diseño de la política pública, crucial para entender las variaciones del contexto; su carácter sistémico nos señala que la información producida es realizada por un cuerpo integrado en una unidad que recoge información en todo el territorio nacional, procesada por las direcciones de inteligencia de las Instituciones Armadas y Relaciones Exteriores y convertida en información de índole estratégico en su órgano de dirección (DINI), adaptado a las circunstancias de las regiones o causalidades propias de cada contexto, dentro o fuera del país.

Sobre esto, Cabrera (2015, p.206) nos señala que el posicionamiento y cimentación de la actividad de inteligencia estratégica, imaginativamente, debiese tener un enérgico direccionamiento *bottom-up*, con el primordial objetivo de legitimar ante la sociedad la aludida función. En esta dirección, para enfrentar este desafío, la academia juega un papel esencial, este es un tema abierto, sobre el cual su investigación busca forjar una contribución, aquí encontramos una notoria dificultad en el proceso, en el seguimiento realizado por el Estado, es la propia entidad que ha formulado la política la que ejecuta esta etapa, la que muchas veces no se hace con objetividad, existiendo desviación en ella y, por lo tanto, problemas en la realimentación que pudiere existir de esta, materializando la necesidad de un control y seguimiento.

En el ámbito externo de la entidad, el Estado cuenta con su sistema de inteligencia, integrado básicamente por sus pares de las fuerzas militares y policía, regidos por la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), que tiene los medios y la posibilidad, en todo el territorio nacional y el extranjero, de recoger información útil para el desarrollo del país, procesarla, analizarla y manifestar a los altos estratos de gobierno la inteligencia estratégica resultante, en todos los campos y necesidades de la política pública, para esto dicha entidad, dependiente del Consejo de Ministros, cuenta con personal idóneo, presupuesto y capacitación constante y permanente de sus asesores y analistas que le permiten manifestar información de utilidad para la elaboración de la política pública.

La complejidad de la gobernanza, basada en 35 políticas de Estado, formuladas por el Acuerdo Nacional a partir del 2002, tiene como objetivo generar bienestar y seguridad a favor de la población, requiere un extenso y profundo

conocimiento de diversas disciplinas, en un contexto de cada vez mayores y más complejos riesgos e incertidumbres debido a la cantidad de actores, variables e intereses, tanto políticos, económicos y sociales, que confluyen en la gestión estatal.

Lograr la dignidad es el problema principal de la sociedad y el Estado, siendo un objetivo permanente por alcanzar. Si bien es cierto para este objetivo se han formulado 35 políticas de Estado (Acuerdo Nacional, 2002), y a partir de ellas poder generar bienestar y seguridad, sobre estas participan diversos sectores del Estado, independientes, pero a la vez interrelacionados entre sí, es una problemática de variables complejas que generan sus propias dimensiones como la política, social, económica, cultural, la interculturalidad, el enfoque de género, el orden público, orden interno, la lucha política, la conflictividad, entre otros.

Asimismo, estas dimensiones necesitan de grandes conocimientos, por lo tanto, personal calificado e información útil y pertinente que necesita la política pública, tanto para su formulación como para su ejecución. De otro lado, la información necesaria para la política es generada por los órganos especializados del Estado, tanto en el Instituto Nacional de Estadística, como las estadísticas e investigaciones de los ministerios, entidades y dependencias que generan su propia data numérica y cualitativa a partir de la contrastación de sus labores con la realidad, la que muchas veces no es objetiva, básicamente no proviene de tiempo real, como si la puede proporcionar la proveniente del sistema de inteligencia, sesgando y generando desviaciones en el diagnóstico y los objetivos de las políticas, estrategias y acciones que pudiera implementar el Estado.

En el marco de la seguridad, encontramos que la *inteligencia estratégica* es aquel conocimiento que sirve de soporte a una decisión estratégica, y las decisiones que se toman en el Estado son muchas de ellas trascendentales, porque tienen repercusiones considerables en espacio, tiempo y personas, y se ponen en ejecución a través de las políticas públicas, por ello, podemos afirmar sin mayor duda que la inteligencia estratégica sirve para soportar, a través de la entrega de conocimiento exacto y oportuno, a las políticas públicas.

La participación del sistema de inteligencia y su información útil, la inteligencia estratégica, permitirá legalizar y legitimar al sistema en su unificación en el diseño de políticas públicas con la consecución de una cultura de inteligencia,

modificando el pensamiento y acción de la sociedad y los niveles e instancias de gobierno en beneficio del individuo, tomando en cuenta que el logro de la seguridad es un componente tan importante como el bienestar.

La integración de la inteligencia estratégica en las políticas públicas viabiliza y consolida un modelo representativo de las políticas públicas (en general) y del accionar estatal (en particular), que viabiliza una percepción y visión sistemática del problema origen de la política y su posible solución, permitiendo establecer la aplicación de herramientas metodológicas de los distintos sistemas de la gestión pública.

Asimismo, viabiliza enunciar las principales estrategias de oficiosidad, normalizar las disposiciones de la política y la prestación de bienes y servicios que estas involucran y tener una perspectiva holística del accionar gubernativo sobre los problemas estatales. Según Chavarría (2016), la sustancia del modelo lo constituye la sucesión en cadena de insumos, actividades, productos, resultados e impactos. (Sotelo, 2012)

La cadena de valor público constituye una herramienta para observar, entender y analizar políticas. No se trata de un método solamente, ni de pasos y técnicas que, si bien aplicados, nos conducen a la meta del conocimiento de lo que se ha logrado, sino más bien de una herramienta que selecciona los ámbitos a explorar y las referencias imprescindibles para no perdernos en el intento, limita técnicamente los alcances de la intervención y mejora la concepción de la política y como tal sus resultados. (Hernández, 2015)

La actividad del sistema de inteligencia es un proceso técnico, científico, ordenado, sistematizado, formalizado en etapas y procesos que recaba información de la realidad social y utiliza su data para facilitar y promover la solución a la problemática objeto de misionamiento; su origen y esencia es el conocimiento por parte del Estado, es la problemática de seguridad, proceso que hoy se extiende también al logro del desarrollo y consecuentemente bienestar, desarrollo dentro de un marco de equidad, justicia e imparcialidad y como tal su información armoniza con las políticas públicas necesarias para la obtención de objetivos superiores, tanto de seguridad como de bienestar.

Como podemos apreciar, estos pasos tienen un carácter analítico y flexible. En el proceso de su edificación se dan múltiples interacciones entre cada uno y, a su vez, se van corrigiendo si es que se manifestasen errores que repercutan en su objetividad, por lo que la actividad del sistema es pertinente para mejorar y perfeccionar los procesos inmersos en la política pública, dada la actualización, permanencia y continuidad de su información útil, obtenida como organización y sistema.

En este sentido, la idoneidad de la política pública se sustenta básicamente en la información recibida y en la capacidad de quienes han procesado dicha información, data que supone eficacia y oportunidad de la misma, la que puede ser de mucha mayor objetividad cuando es aportada por el sistema de inteligencia, tomando en cuenta que esta es obtenida luego de un tamiz técnico científico que permite saber que está acorde con la realidad, y por lo tanto es la expresión auténtica de lo que ocurre en el interior de la sociedad y las manifestaciones de su interrelación con el Estado, así como de las brechas, diferencias, incertidumbres y problemática que se generan en la expresión y manifestaciones de estas.

Heuer (1999) manifiesta los desafíos cognitivos que deben afrontar los analistas de inteligencia, señala que existen dos tipos de incertidumbre: la “incertidumbre inherente”, que es la “niebla natural que rodea las cuestiones de inteligencia indeterminadas y complejas”, y la “incertidumbre inducida” que es la “niebla creada por el hombre a través de las operaciones de engaño y negación”. Si bien es cierto que la inteligencia estratégica debe hacerse cargo de ambas, se enfoca más en la incertidumbre producida “inducida”, toda vez que es la que representa un mayor riesgo por la presencia de un actor contrario a los objetivos e intereses del Estado, sobre el cual se deben suponer escenarios y prever y solucionar la problemática que se presente sobre los mismos, suponiendo un valor agregado la anticipación al evento o manifestación contra el ejercicio adecuado de la gobernanza.

Se ha formulado la Tabla 6 para entender lo que significa la inclusión de la inteligencia estratégica en la cadena de valor de la política pública, y la importancia que esta adquiere a través de la información que proporciona, la cual se percibe tanto en el diagnóstico como en la ejecución de la misma.

Tabla 6*Cadena de valor en la política pública*

| Concepto | Política Pública | Sistema de Inteligencia - Inteligencia Estratégica |
|---|--|--|
| Resultado final (Impacto) | Es la modificación de las condiciones, cualidades o características inherentes a una población determinada, en el entorno en el que se desenvuelve o en las organizaciones que la sirven, tanto del sector público como privado. Incumbe a un objetivo de política nacional. | Diferencia cuantitativo-cualitativa Disminución manifestada en evidencias (números) y percepción de los sesgos y brechas en el diseño de la política pública, mejorando la vigencia de los derechos humanos en atención a la seguridad y desarrollo, en base a la calidad y oportunidad de la información útil para el proceso de diseño de la política pública. |
| Resultado específico (Resultado) | Es el cambio que se busca alcanzar para solucionar el problema identificado sobre una población objetivo, y que, a su vez, contribuye al logro de un resultado final. El resultado específico no constituye un fin en sí mismo. | Diferencia cuantitativo-cualitativa Disminución manifestada en evidencias (números) y percepción de los sesgos y brechas en el diseño de la política estatal, mejorando la gestión pública en atención a la seguridad y desarrollo, en base a la calidad y oportunidad de la información útil para el diseño de la política pública. |
| Producto | Es el conjunto articulado (entregable) de bienes y/o servicios que recibe la población beneficiaria con el objetivo de generar un cambio. | Inteligencia estratégica Conocimiento útil, proporcionado al Presidente Constitucional de la República y al Consejo de Ministros, para la formulación y ejecución de la política general de gobierno |
| Actividad | Es una acción sobre una lista específica y completa de insumos, que en conjunto con otras actividades garantizan la provisión del producto. | Proceso de inteligencia Planeación y dirección, para la obtención, procesamiento, análisis de la información y producción de inteligencia, difusión de inteligencia, realimentación de información útil. |
| Insumo | Bienes y servicios ineludibles y suficientes para llevar adelante la actividad. | Nota de inteligencia Información recogida por el agente sobre una parte de la realidad problemática. |

Nota: Fuente, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PCM-2013), y adaptación del investigador a las dimensiones componentes de la investigación.

En los hechos, no existe en el país el marco legal que permita que los productos de inteligencia alimenten la política pública, los contenidos y prescripciones de la Ley N° 30535 no son lo suficientemente claros para señalar

que su producto, la inteligencia estratégica, pueda ser distribuida en las tres instancias de gobierno (nacional y regional), así como en los otros poderes, de forma óptima tanto para el desarrollo e implementación de sus políticas públicas, como de sus planes estratégicos. La información o inteligencia estratégica que se emite es para el supremo gobierno, básicamente en lo que respecta a temática de seguridad. Esta situación viene generando que los objetivos planteados en los mismos, no se cumplan de forma adecuada. La incertidumbre y los factores de riesgo, dos variables que se deben manejar eficientemente al momento de ejecutar o llevar a cabo las políticas públicas, no se vienen analizando y gestionando de forma eficiente.

Si bien la implementación de una política pública tiene como objetivo brindar bienestar o seguridad a una determinada población o sector por parte del Estado, existen otros actores no estatales que no están de acuerdo con su implementación, ya que afectan a sus intereses productivos, comerciales, entre otros; y que muchas veces provienen de la misma población a la cual se va a dar atención, tomando posiciones antagónicas frente a las políticas públicas que se han de implementar, generando reclamos y conflictos. Los servicios de inteligencia deben coordinar y participar con los estamentos del Estado, no solo aportando la información pertinente y útil, sino previendo y estudiando los escenarios, pues las alternativas de estos grupos aparentemente disimiles, pueden ser también factibles de ser utilizadas en el diseño de las políticas públicas y proponer respuestas para proteger los intereses del Estado.

En este sentido, el sistema de inteligencia tiene la posibilidad de generar escenarios a través de estudios previos, sistemáticos y enfoques, contrastados con diversas ramas del conocimiento que le permitan una mejor apreciación de la realidad y de su entorno actual, por lo tanto, manifestarse e internalizarse en un vínculo de labor común a favor del Estado. El gestor público al momento de diseñar una política pública tiene que visualizar el entorno donde esa política pública se va a ejecutar, si no lo visualiza o no cuenta con la información, manifestaciones o incidencia necesaria, la implementación de esta puede fracasar al no tener el impacto deseado.

Como resultado final de la intervención de la *inteligencia estratégica*, asociada a la participación y actividad de las entidades pertinentes, eleva la calidad de la política pública, tanto su formulación como su ejecución generan un impacto positivo en el bienestar de la población, y como tal la legitimación del gobierno y del Estado en el seno del mismo.

La inteligencia estratégica es parte fundamental del ciclo de las políticas públicas, toda vez que permite gestionar de forma más eficiente los niveles de riesgo e incertidumbre que van a existir necesariamente al momento de ponerlas en ejecución, conoce lo anterior, el presente y analiza el futuro, las posibilidades de manifestación de cambio o modificación de la realidad. Las políticas públicas son esencialmente decisiones del más alto nivel del gobierno, motivo por el cual es que se encuentran integradas a la inteligencia estratégica, toda vez que esta, como vimos en párrafos anteriores, es el elemento principal de los “procesos decisorios” y, por consiguiente, de los tomadores de decisiones.

En la norma, pero no en la realidad fáctica, la inteligencia se vincula, coordina y articula con el Estado, únicamente con los órganos de dirección del Estado, específicamente la Presidencia y el Consejo de Ministros, exclusivamente Poder Ejecutivo, con la finalidad de intervenir en la realización de las políticas públicas, los gobiernos regionales y locales no existen en este vínculo. Factualmente este se debe a cierta resistencia por parte del sistema ante los problemas que hoy en día se buscan resolver a través de estas, son bastante complejos, producto de la gran cantidad de actores y variables. Frente a este escenario, la inteligencia estratégica es esencial para gestionar de forma eficiente los niveles de riesgo e incertidumbre, pues otorga a los gobernantes de turno la comprensión exacta de la realidad en tiempo oportuno para una correcta toma de decisiones.

Hoy en día se exterioriza una fuerte vinculación entre los asuntos de seguridad, defensa, desarrollo y bienestar general. La seguridad nacional se encarga de la custodia de los derechos fundamentales del individuo. En ese sentido, los organismos de inteligencia, que antes eran concebidos como instrumentos exclusivamente para los asuntos de seguridad y defensa desde una visión tradicional, hoy en día están en la obligación de ampliar su campo de acción en beneficio del desarrollo y, consecuentemente, del bienestar general.

5.3.4. Cultura de inteligencia

Alcances generales

El término cultura tiene varias conceptualizaciones, pero la más relevante está relacionada con la que nos da a entender la forma de pensar y actuar de un grupo social, se toma en cuenta que se piensa y se actúa en función al medio, entorno y necesidad social, al expresar valores, costumbres, creencias y prácticas, se manifiesta el grado de desarrollo social de un grupo, el nivel de cultura expresa en que es atravesada por un interés común del cual todos o la mayoría son afines.

En las sociedades modernas se manifiesta el grado de desarrollo del Estado, y la materialización de la correlación de bienestar con la seguridad, los países que han alcanzado un alto grado de seguridad han conseguido también un alto nivel de bienestar, y viceversa, esto se manifestó en su momento en los países que participaron en la II Guerra Mundial, donde su alto grado de seguridad señalaba el alto nivel de desarrollo industrial y, por ende, el de bienestar, lo que se hizo evidente después de esa conflagración mundial en la etapa de la Guerra Fría y en los últimos años, donde esta relación se ha mantenido permanente.

En Latinoamérica dicha correlación se manifestó en determinado momento en Argentina y Brasil, países que alcanzaron cierto nivel de desarrollo, pero a pesar de eso no han logrado satisfacer las necesidades de su población y tienen problemas de seguridad, básicamente de orden interno y desborde social, derivado de insatisfacciones por aspiraciones sociales y reclamos de derechos no resueltos.

Ámbito internacional

Eagleton (2001, p.58) señala que la cultura es el conjunto de valores, costumbres, creencias y prácticas que componen la forma de vida de un grupo social identificado. Hoy, la cultura se debe entender como una forma de pensar y actuar de un grupo u organización, pudiendo ser espontánea o generada con un fin específico. Espontánea cuando en su forma de actuar y pensar el grupo lo ha asumido como suyo y defiende dicha situación, y con un fin específico cuando se necesita imponer o generar una cultura para lograr un resultado, en el marco estatal tiene como fin posibilitar una política, estrategia o acción de gobierno.

El concepto cultura, desde el punto de vista de las definiciones antropológicas y biológicas, como indica Mosterin (2009), tomado de Bueno (2015), “subraya su

carácter social y adquirido, contrapuesto a lo congénito, a lo innato, a aquello con lo que se nace”. Proposición que, en primer lugar, obliga a distinguir los orígenes lingüísticos latinos de la voz cultura, concernientes con la agricultura (colere, cultivar; cultum, cultura) y con la naturaleza (nasci, nacer; natura, naturaleza).

En el ámbito social, la cultura suele considerar todo tipo de actividades, habilidades, destrezas, razones y emociones, así como clases de conocimientos que pueden ser aprendidos. Concepción vulgar de cultura que, siguiendo al autor antes mencionado, debe ser reemplazada en el espacio científico de acuerdo con las tesis principales y comúnmente admitidas por los antropólogos culturales y otros científicos como seguramente se va a materializar.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, en 1982, en México, manifestó: «... la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden». Tomado de Maraña (2010, p.11).

La cultura puede ser natural, establecida en el entorno, pero también puede ser promovida e inducida, podemos disponer de la misma sobre un grupo determinado con el fin de viabilizar un objetivo o una actividad, la cultura impone formas de pensar, actuar, resolver, emitir normas, percibir y calificar, modificándose de ser el caso una forma de entender la realidad.

En España, el 2008 se rubrica la Directiva de Defensa Nacional 01/2008, que instituye la obligación de desarrollar la cultura de seguridad y defensa en la sociedad, suscitando el más extenso soporte de los ciudadanos a sus milicias que persuade la total identificación de la sociedad con sus Fuerzas Armadas. Dicho país ha formalizado avances en lograr una *cultura de inteligencia*, dentro del criterio de que esta permite “producir conocimiento en la sociedad sobre las necesidades de los organismos de inteligencia que salvaguarden la seguridad y defensa de una nación, así como incidir en su carácter de servicio a los intereses generales de los ciudadanos y en su sometimiento al ordenamiento jurídico vigente como

organismos integrados en la Administración General de Estado”. (Velasco, Arcos y Navarro, 2009: 356)

La cultura de defensa y, por ende, de seguridad, puede ser enseñada, según manifiesta Marina (2011, p. 6), por lo tanto, internalizada, es indispensable conocer la genealogía del país para percibir el presente y futuro. No conseguimos concebir la noción de nación, ni las luchas a través de la evolución social, ni el apogeo de los nacionalismos, si no conocemos su origen. Argumenta también en base a lo señalado por Javier Solana y Daniel Innerarity, de los conceptos de Ulrich Beck sobre la “sociedad en riesgo global”, manifiesta la necesidad de una “Gobernanza preventiva”, la cual debe prever los riesgos, sobre el cual se debe lograr necesariamente una cultura de seguridad, que debe alcanzar a todos los estamentos de la sociedad y el Estado.

El problema está siempre diagnosticado, la necesidad existe, la sociedad necesita vivir en bienestar y seguridad, no hay otra forma de lograr dignidad. Dignidad supone justicia, materialización y positivización de las aspiraciones y los derechos del individuo, lograr el empoderamiento no es solo en base a norma legal, sino lograr cambiar pensamiento y forma de actuar, debiendo ser este un proceso largo y planificado, estudiado, formulado en base a un objetivo concreto.

De otro lado, generar cultura de seguridad y consecuentemente de inteligencia, no es solo hacerlo en base a la enseñanza en un primer momento de la cultura de seguridad, sino también del uso de otra herramienta, la investigación, es decir, indagar, explorar, profundizar y analizar qué pasa en la sociedad, labor también de la academia, la que debe ser promovida y también realizada por el sistema de inteligencia, al contar con su escuela propia, que tiene una tradición en la enseñanza de los conceptos y alcances de la inteligencia estratégica.

Promover la investigación ayudará también al conocimiento de la actividad del sistema y las repercusiones del mismo en la toma de conocimiento de la realidad, utilizando la metodología científica, extrayendo las manifestaciones de la situación, los síntomas y expresiones de la problemática.

Señala Marrero (2011), otro de los elementos más significativos para suscitar la cultura de la seguridad y la defensa en el espacio de la investigación académica, es la práctica de la cooperación entre miembros de las Fuerzas Armadas y la

academia civil en el marco de publicaciones conjuntas o encuentros científicos, supone impulsar cursos (en diferente formato para diversos públicos) sobre inteligencia a nivel de postgrado y extensión, atizar el perfeccionamiento de encuentros en la academia y de profesionales sobre la materia y apuntalar investigaciones y divulgaciones académicas sobre el tema.

El desarrollo de cursos sobre inteligencia en centros de estudios superiores, así como divulgaciones académicas constantes en el ámbito civil, la aparición de publicaciones entendidas en diferentes estados y el tratamiento invariable en seminarios y coloquios, acceden verificar la visión y fortalecimiento de la doctrina y legislación de inteligencia (Velasco, Navarro y Arcos, 2010), componente de la seguridad, pero con sus propias reglas y teorías, esto incidirá en que la ciudadanía tome conciencia de la importancia de la *cultura* como concepto motor de la importancia del sistema, y de su producto que es la inteligencia estratégica, fruto que incide la marcha y logro del bienestar y la seguridad de la sociedad.

Desde la perspectiva argentina, la “cultura de inteligencia” puede ser forjada como “el conocimiento de la inteligencia como función principal del Estado en beneficio del desarrollo y la seguridad para lograr el bien común, toda vez que esta reduce el nivel de incertidumbre en la toma de decisiones”. (Llop, 2015)

Balcázar (2019, p.178) nos señala que el rol de las autoridades federales mexicanas reside en ser la entidad rectora de la inteligencia estratégica nacional, además de organizador de la promoción de la cultura de inteligencia en el país, sistematizando la integración investigativa y académica de los componentes del sistema y aportaciones a la misma.

Ámbito nacional

La cultura es consecuencia de la acumulación de conocimientos, usos, prácticas y experiencias y de la adaptación del grupo a diferentes circunstancias, que tiene esta durante un período de tiempo. La cultura está estrechamente relacionada a las demandas, exigencias y necesidades sociales y del Estado, generadas por los objetivos del grupo y del Estado. Ser culto es observar la realidad, analizar, generar respuestas inmediatas a sus necesidades, adaptarse a la realidad y promover su solución, una sociedad con cultura promueve la solución de sus problemas.

Podemos ver que la cultura es una fortaleza en la gestión pública, pues puede ser trabajada e inducida en función a sus fines, pero a la vez puede ser debilitada por la equivocada gestión del Estado, contradictoriamente, en el Perú, el propio Estado con la mala inversión, corrupción, ineficacia estatal, incumplimiento de la normatividad, origina que su cultura basada en la identidad nacional sea mellada pues la población siente que el Estado no plasma sus aspiraciones adecuadamente, materializadas estas en el cumplimiento de la legalidad, respeto y acatamiento a la norma, logro de resultados en la gestión estatal y modificación del nivel de vida en función a las políticas públicas, y lo principal, justicia, plasmación del yo interior en derechos.

Este proceso no ocurre en el ámbito de la actividad del sistema de inteligencia, pese a ser una estructura y organización del Estado, inmerso en el ámbito social, su confrontación entre ser y debe ser institucional no ha generado una cultura propia que influya en la misión y necesidad social, tampoco existe actitud de la sociedad y el propio Estado para entender la gravedad del problema, hoy que los riesgos y necesidades de seguridad como de desarrollo han aumentado y se han diversificado.

Para entender lo que ocurre con relación a la cultura de inteligencia en el ámbito nacional, me he permitido formular la Tabla 7 de soporte de argumentos en el cual señalo la realidad y cómo debería ser en función a las necesidades del país, la normatividad relacionada a la misma, y la legitimidad como necesidad natural por alcanzar como único medio de lograr estabilidad social, para en un segundo momento detallar y explicar sus alcances y relevancia para entender la problemática de inteligencia y su vinculación con la existencia o no de una cultura de inteligencia, inmersa tanto en la propia sociedad como en la misma gestión estatal, ámbitos en donde no ha logrado plasmarse y como tal generar su importancia en el seno social, la gestión política y pública, siendo relevante para entender su ausencia y la necesidad de su logro o consecución.

Tabla 7

Matriz de soporte de argumentos, cultura de inteligencia

| Identificación | Actores | Delimitación (Verbos rectores) | Justificación |
|-------------------------------------|------------|--------------------------------------|--|
| Ausencia de cultura de inteligencia | • Sociedad | • Observar | No se percibe y procesa dinámicamente los estímulos del entorno. |
| | | • Analizar | <ul style="list-style-type: none"> • Percibir y procesar dinámicamente los estímulos del entorno. • Examinar y estudiar. |
| Ausencia de cultura de inteligencia | • Estado | • Actuar | • Legalidad |
| | | • Observar | <ul style="list-style-type: none"> ➢ Cumplimiento de las normas ➢ Control democrático ➢ Pertinencia ➢ Circulación restringida ➢ Especialidad ➢ Planificación ➢ Exclusividad |
| | | • Analizar | • Legitimidad |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> ➢ Legalidad ➢ Justicia ➢ Eficacia |
| Cultura de inteligencia | • Sociedad | • Administrar | • Lograr una cultura de inteligencia permite a la sociedad internalizar en su entender, pensar, actuar y disponer en el caso del Estado, de la importancia de la actividad de inteligencia en la seguridad y el desarrollo del país. |
| | | • Planificar | • La cultura genera internalización, asignación presupuestaria, participación en la seguridad y movilización, entendimiento que la seguridad es el otro bípode de la dignidad. |
| | • Estado | • Resolver | • La cultura de inteligencia es el resultado de la legitimación de la inteligencia estratégica y su integración en el diseño de políticas públicas. |
| | | | |

Nota: La matriz expresa el relacionamiento entre la ausencia y la presencia de la cultura de inteligencia en el seno social.

Realidad de la cultura de inteligencia en el Perú

El sistema de inteligencia, Ley N° 1141, tiene una vinculación con una serie de factores: política pública, gestión estatal, asignación presupuestaria, marco legal, ciencia política, buen gobierno, ámbito constitucional y exigencia y problemática social, las cuales se vinculan a través de las políticas del Acuerdo Nacional con la

consecución del bienestar para lograr la dignidad humana, impuesta como objetivo del Estado en la Constitución Política y transversalmente con el sistema de inteligencia para obtener y contar con la información necesaria de inteligencia estratégica para la adecuada formulación y ejecución de las políticas públicas. Vemos en la realidad que el sistema de inteligencia no es utilizado adecuadamente por el sistema estatal.

Gómez de la Torre (2007) conceptualiza a la cultura de inteligencia como los conocimientos que la sociedad debe poseer acerca de un servicio de inteligencia y que estos se promuevan a través de la publicidad y formación en estas materias, señala además que no ha existido una reflexiva discusión académico-intelectual acerca de la inteligencia, la prueba es que los textos y lecturas existentes dentro de los procesos de instrucción en las escuelas de inteligencia de las Fuerzas Armadas y de la Escuela de Inteligencia Nacional en el Perú, han sido exiguos, y peor aún, pocos son los que han tocado la conceptualización de la relevancia y alcances de la cultura de inteligencia.

Esta situación nos lleva a materializar una forma de pensar y actuar, es una forma objetiva y concepción de pensamiento de entender los deberes del Estado y la sociedad dentro del espacio de la seguridad y el desarrollo, tanto para la sociedad misma como para el propio sistema estatal, labor sensible, ardua y necesaria de forjar por parte de un Estado para asegurar su supervivencia, impone desafíos permanentes para lograr cambios trascendentales acordes con las exigencias del entorno, es necesario que se permita a la sociedad observar la utilidad, necesidad, función y finalidad de la inteligencia como sistema, fundamental en la labor del Estado, y la relevancia de su producto, la inteligencia estratégica, resaltando que su buen funcionamiento solo podrá materializarse dentro de los criterios de legalidad y legitimidad al ser sustanciales al mismo, es decir, cumplir la norma en su dación y ejecución y ser aprobada por la sociedad y por el propio sistema estatal, en la medida que el sistema vale, protege y favorece a la colectividad y al Estado en su conjunto, no solo en el ámbito de la seguridad sino en la consecución del bienestar. La pregunta es si el concepto de cultura de inteligencia existe o está arraigado en el ámbito nacional, tanto en la sociedad como en la esfera estatal, claramente percibimos que no, pues:

1. La actividad del sistema de inteligencia ha tenido problemas de legalidad y legitimidad, con la demora en la solución problemática del flagelo del terrorismo durante los años ochenta y noventa, entre los noventa y dos mil al ser utilizadas en fines no técnicos, sino más bien políticos y hasta delictivos, para acentuar con fines pocos legales al régimen de Fujimori y en menor medida los de Toledo, Humala y Kuczynski. Hoy, los problemas se manifiestan básicamente en el orden público, crimen organizado y la seguridad ciudadana, que coadyuvan a entender y comprender muy poco la actividad del sistema de inteligencia, no siendo esta su única labor. El sistema político tampoco ha colaborado con el empoderamiento de la actividad de inteligencia ni del sistema, pues en su campo primigenio, seguridad, ha permitido que esta tenga dificultades en su posicionamiento en el seno social.

2. A la vista de la sociedad, la actividad de inteligencia y sus resultados están estrechamente ligadas a la seguridad y esta no ha alcanzado los estándares necesarios para señalar que los ciudadanos se sientan seguros y protegidos por los órganos de seguridad del país, afectando también el prestigio y seguridad de los mismos, situación que lleva a predisponer que el sistema tiene falencias que perjudican una percepción idónea del mismo, en el otro ámbito del mismo otorgar *inteligencia estratégica* a las políticas públicas implementadas y por implementar por el Estado.

3. En los hechos, el sistema de inteligencia no ha alcanzado el empoderamiento necesario para ser partícipe de las necesidades y aspiraciones de la sociedad, cuestionando también la efectividad del Estado en ese sentido, dentro del mismo la gestión y ejecución de las políticas públicas y, lamentablemente, del Estado no ha visto empoderado al sistema, la posibilidad de desarrollar de mejor manera las potencialidades de su gestión, pese a contar este con los medios y capacidades para generar información útil para desarrollar y generar políticas públicas adecuadas en todos los sectores de la decisión gubernamental.

La falta de una cultura de seguridad y dentro de esta la de una *cultura de inteligencia* tiene diversos indicadores en el país, un déficit notorio de personal en los cuarteles militares lo que de alguna forma se ha ido paliando con la mejora de los ingresos económicos y otorgamiento de estudios universitarios y técnicos, la continua disminución de presupuesto de los Sectores Defensa e Interior, para el

mejoramiento de los proyectos de seguridad, pese a haber aumentado los riesgos e incertidumbre, esto es notorio por el aumento incesante de la inseguridad ciudadana, nula o poca participación del sistema de inteligencia en la formulación de las políticas del Estado, pese a existir la normatividad correspondiente y uso de las organizaciones de seguridad para solucionar las crisis generadas por una mala ejecución de las políticas públicas, como puede verse una confluencia de varios factores concernientes a la seguridad y que manifiestan una carencia de actividad de inteligencia adecuada, una falta de cultura de seguridad y de inteligencia.

El Estado, como es evidente, no ha otorgado importancia a la seguridad, mucho menos ha consentido la importancia necesaria al sistema de inteligencia, pese a tener regulado en diversas disposiciones legales el acceso y participación del mismo en la formulación de políticas públicas con el aporte del resultado de todos sus procesos, la inteligencia estratégica, lo que incide en su legitimidad pues el sistema no está realizando lo que por ley le corresponde, situación en la que percibimos incumplimiento de la normatividad, falta de justicia, como valor y principio, y eficacia, resultados que ponen en evidencia la efectividad del sistema y la institución que la dirige.

La sociedad no conoce de los procesos ni actividades que componen el campo de la actividad de inteligencia, el sistema no ha sido capaz de informar y de dar a conocer la importancia de sus actividades, y que estas no solo están ligadas a la seguridad sino a la capacidad de entender la complejidad de la problemática de bienestar del país, y generar información para posibilitar su desarrollo, solo percibe que la misma linda en la ilegalidad o la oscuridad dada la naturaleza de su accionar, pese a tener un soporte claro de legalidad, norma de organización, estructuración y procesos y constitucionalidad, que compatibiliza sus deberes como órgano de seguridad del Estado con los derechos ciudadanos, la misma está reconocida en el espacio del sistema de seguridad y defensa nacional, ni la labor encubierta y dentro del secretismo y con riesgo de vida que supone el recabar la información útil y necesaria para el país, tiene enraizado en su cultura que sus procesos no son técnicos ni lo suficientemente supervisados para arrojar una información de calidad que le sirva a los ciudadanos, no solo en el campo de la seguridad sino en los escenarios que corresponden al bienestar, la sociedad tiene la idea de que su actividad solo está

relacionada a las labores de seguridad, y específicamente a la labor policial y militar dentro del ámbito de la seguridad exterior, cuando el sistema de por sí abarca todos los campos del accionar del Estado: económico, político, social, financiero y otros.

La actividad de inteligencia, independientemente de las funciones que le corresponden en el ámbito de seguridad, puede observar, analizar, predecir y hacer análisis de escenarios, empleando metodología científica, con mayor objetividad que las demás instituciones, de lo que ocurre en el país en lo económico, político, social, financiero y otros, en otros términos, con la información y medios que gestiona tiene la posibilidad de colaborar activamente con la política pública estatal aportando información para su formulación y ejecución, situación que como es obvio redundará en la actividad estatal y beneficiará al ciudadano, sustentado en legalidad y coadyuvando a que el gobierno y el Estado se legitime ante la sociedad, legitimación que incide en la gobernabilidad y el estado de derecho.

Como bien señala Masini (1994), “construir el futuro” implica dar un paso adelante, anticiparse a lo que puede ocurrir, esto se debe a que, además de la voluntad de conducirse, se debe generar cognición y establecer destrezas para definir y planear el futuro en los lineamientos de los objetivos ambicionados, formación éticamente concurrente con un progreso humano y razonable. Edificar el futuro involucra llevar a cabo procesos formativos y de evolución cultural, en el siglo XXI es de vital importancia mirar hacia adelante, la inteligencia estratégica nos permite visualizar lo que puede ocurrir en base al estudio de posibles escenarios, esto es más relevante en el quehacer estatal.

Pronosticar es un deber honesto, dado el compromiso que tiene cada individuo con relación al mundo. Instruirse a sí mismo y a los otros para el futuro significa ir más allá de los apetitos particulares y reflexionar los resultados, que los eventos y acciones tendrán consecuencia sobre los seres humanos, quienes tienen derecho a vivir con seguridad y bienestar; para generar esta realidad debemos propiciar una cultura de inteligencia que permita entender a la sociedad la necesidad de ser prospectiva en su desarrollo y afrontar los riesgos que se presentan, sean estos contingentes o previstos.

Recién en los últimos años se ha promovido en el país un debate en la academia para promover la cultura de inteligencia, con la creación de diversas

maestrías en el sistema académico, básicamente en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), y en el Curso Superior de Inteligencia en la Dirección Nacional de Inteligencia. Pese a que en las instituciones armadas y policía nacional existen y se promueven los cursos de inteligencia, estos tienen un énfasis en el ámbito militar y policial, pero lo cierto es que se debe evaluar, estudiar y mejorar la percepción ciudadana de la actividad de inteligencia, que a la luz de los hechos no parece haber sido suficiente.

Esto no ocurre en la agenda política, ni mucho menos en la política pública, ámbitos donde no se ha dado la importancia debida a la actividad de inteligencia, pese al empoderamiento que tiene en la gestión estatal con su producto llamado *inteligencia estratégica*, lo que se percibe que en el fondo existe una contradicción en la clase política en mermar facultades al sistema de inteligencia, pese a saber que necesita del sistema para mejorar la concepción y ejecución de las políticas públicas, necesarias para sustentar la eficacia del gobierno y la idoneidad del sistema constitucional de derecho en el logro de la dignidad de la persona humana.

Se hace imperativo promover y desarrollar una *cultura de inteligencia*, en función a las necesidades y exigencias del país, la sociedad y el Estado de cada vez mayores estándares de seguridad y bienestar, exteriorizados y formalizados en políticas públicas, que sustituyan la filosofía de la acción aislada por la intercomunicación y la acción acordada, desde el conocimiento y aprecio de la específica labor de cada instancia, de la conjunción de unas y otras y de la valiosa importancia que para el éxito posee una conveniente acción conjunta del sistema de inteligencia y demás entes del Estado, comprometidos en la seguridad y la política pública.

Señala que este vínculo debe concebirse como bidireccional, puesto que al acercamiento y conocimiento por la sociedad, debe haber sucesivamente una actitud de mayor afinidad en las entidades estatales, que ayude a percibir la motivación de su presencia, siendo imperioso instituir una dependencia más estrecha, la construcción de una cultura de inteligencia que se manifiesta en la necesidad de promover y fomentar en la sociedad el conocimiento e internalización de la naturaleza de la inteligencia, lo que supone saber de su soporte jurídico normativo, actividad, fines, participación en la gestión estatal, y el papel del mismo en el

sistema democrático, que no solo versa sobre la propia seguridad, sino que tiene que ver con el logro de la actividad económica, redistribución y consecución del bienestar, que beneficia tanto a la sociedad como al propio Estado, pero entre las dos tienen un entrelazamiento común, el entendimiento que su comprensión, forma de pensar, el actuar en un sentido u otro y disponer en relación a la actividad del sistema de inteligencia, una beneficiaria de su actividad y otra usuaria de la misma.

Lo cierto es que, en el Perú, a través de los últimos años no ha existido un debate tanto en la academia como en la política de lo que significa la cultura de seguridad y dentro de esta la cultura de inteligencia, esto se demuestra con los continuos problemas de seguridad existentes en los últimos años en el país, terrorismo, narcotráfico, minería ilegal, delitos conexos, los cuales han incidido en dicha problemática y en la actividad económica, dado que estos se restringen ante la presencia de esta situación, pese a que en el seno de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, desde los años sesenta, con motivo de la revolución castrista, se dio un impulso al entendimiento holístico y sistémico de la seguridad del país, con la consiguiente promoción de la actividad de inteligencia, pero sin llegar a un nivel de generación de cultura de inteligencia en la que Estado y sociedad entienden nada o casi nada los alcances de esa cultura.

Debemos concebir que sin seguridad no hay desarrollo, muchos menos prosperidad, seguridad que se alimenta de la actividad del sistema de inteligencia, y en mayor eficacia de la misma la inteligencia estratégica, la que debe ser del nivel estratégico que promueva políticas y consecuentemente decisiones adecuadas en la gestión del país en sus tres niveles de las agencias de gobierno, central, regional y local. El ordenamiento legal del sistema, contenido en el Decreto Legislativo N° 1141, específicamente el artículo 3°, nos señala los principios que se convierten en criterios rectores para entender los alcances de cómo lograr la *cultura de inteligencia*, camino del cual aún nos encontramos lejos, estos se fundamentan y sustentan en los dos principios fundamentales, legalidad y legitimidad, siendo estos el control democrático, la pertinencia, la circulación restringida, la particularidad, la exclusividad, cada una, perfectamente desarrollada, propicia en su ámbito la vigencia de la cultura de inteligencia.

La cultura de inteligencia es consecuencia lógica de la exigencia de la realidad, que empieza en el cumplimiento de la norma por parte del Estado y el sistema de inteligencia, la legitimación de este último ante la sociedad y Estado, logrando justicia, eficacia y cumplimiento de la normatividad, no solo en el ámbito de la seguridad que por origen le corresponde, sino en su participación en las políticas públicas, que permitan hacer comprender e internalizar en el subconsciente de la sociedad y de los dirigentes del propio sistema estatal, que sin la aportación de la información estratégica no existirán oportunidades de seguridad y desarrollo en todos los ámbitos del trabajo del país, convirtiéndose en un proceso cíclico que se realimenta permanentemente, dado que pueden existir desaciertos o aciertos que no permitan, mengüen o atenúen el logro del objetivo final de la inteligencia estratégica, internalizarse en la mente de la persona, tanto de la sociedad como del gobernante.

5.4 Entrevistas de la investigación

5.4.1 Alcances generales

Con el fin de ampliar y mejorar los alcances de la investigación, se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas, con un contenido de once (11) preguntas, formuladas a personalidades de la colectividad de inteligencia nacional, con amplio prestigio mundial en la especialidad, cuatro (04) exintegrantes de las Fuerzas Armadas, del grado de generales de brigada, contralmirante y coronel, que en su momento tuvieron la condición de exdirectores de las dependencias de inteligencia de sus instituciones, y un investigador civil; en algunos casos los entrevistados son también especialistas en política pública en cuanto a su formulación y ejecución.

Dichos profesionales conocen de la temática y especialmente las dos dimensiones objeto de estudio, lo que tiene una relevada importancia para entender los alcances de la investigación contenida en la relación del “Criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica y su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia”, temática en la que la observación y análisis del investigador ha permitido afirmar que es una grave problemática que adolece el sistema de inteligencia al tener dificultades en su legitimación, y a la vez en la no participación del mismo en el diseño de políticas públicas, pese a que por su especialidad y misionalmente por parte del Estado cuenta con la fortaleza del

otorgamiento de la data para la toma de decisiones en los órganos del Estado y en los cuales se ejercita el diseño de la política pública, con lo cual puede lograr un mayor empoderamiento en el seno social y estatal, generando y promoviendo el logro de una cultura de inteligencia planificada y permanente en el tiempo.

La investigación ha buscado obtener la mayor información de los entrevistados, necesaria para entender mejor el proceso de legitimación que debe tener el sistema de inteligencia, con relación a su actividad en el seno social y el propio Estado, y como tal, posibilitar su participación en la política pública, al otorgar la información necesaria y útil para su adecuado diseño, integrando al sistema de inteligencia en el diseño de la política pública, a través de su legitimación y consiguiente logro de una cultura generada en base a la adecuada actividad y cumplimiento de objetivos del sistema. Por años este argumento ha conllevado a la mejora de los sistemas de inteligencia y su empoderamiento en el seno social y estatal; contar con información de inteligencia en el ámbito privado da una ventaja competitiva, no tenerla en algunos casos propicia la desaparición de la estructura.

Análisis de las respuestas generadas

1. Los entrevistados han otorgado información adecuada sobre lo que significa la inteligencia estratégica y la política pública, lo que nos hace ver su dominio de la problemática, haciéndose énfasis en el primer aspecto, así como los conceptos objeto de análisis en dicha relación, como la legitimidad y la cultura de inteligencia, que nos permiten entender desde diversas perspectivas los observables objeto de estudio, posibilitando una mejor comprensión de la problemática, y como tal las alternativas y posibilidades de aporte a la solución de esta. Reconocen la necesidad de legitimación e implícitamente de la consecución de una cultura de inteligencia.
2. Los entrevistados unánimemente coinciden en la importancia de la legitimidad (legalidad, eficacia y justicia) en la actividad del sistema de inteligencia, enfatizan que permite su reconocimiento por parte de la sociedad. Manifiestan, tal como dice el Decreto Legislativo N 1141, que se debe ponderar en el mismo los derechos del Estado y las personas, la legalidad y eficacia, la aprobación ciudadana, la fiscalización de la actividad. Diferenciándose lo normativo y político en cuanto propio este último de la legitimidad. Aunque en este punto la norma señalada no logre una diferencia sustantiva con el principio de legalidad.

3. Los entrevistados señalan concurrencia en que la legitimidad, siendo un proceso propio de la ciencia política, relevante para la aprobación de la sociedad y el Estado del sistema de inteligencia y de su producto, la inteligencia estratégica, posibilita la inserción del mismo en la política pública y el logro de una cultura de inteligencia, coadyuvando a la seguridad y bienestar del país.
4. Los entrevistados coinciden en reconocer la importancia del vínculo entre el sistema de inteligencia y el Estado, en la generación de la información útil para la formulación de la política pública. Sin embargo, uno de los entrevistados señala que en estos momentos en el país no existe un Sistema de Inteligencia Nacional que pueda considerarse como tal, obviándose a la inteligencia en la formulación de las políticas públicas. Entendido que esta última apreciación se da en el contexto de que el sistema ha dejado su ámbito técnico para cumplir un rol político en la gestión de gobierno.
5. Los entrevistados señalan que el sistema de inteligencia no solo debe participar generando información en materia de inteligencia estratégica, relacionada a seguridad, sino también la pertinente para su integración en el diseño de políticas públicas, debiendo para el efecto establecer coordinaciones con el órgano generador de la política pública. Las respuestas en esta pregunta son dispares y le añaden complejidad al problema, pues de un lado la clasificación de secreto limita el tránsito de la información de la inteligencia estratégica, otro que no es necesario otorgarla a nivel regional, pues en este nivel de gobierno no son relevantes los alcances de la inteligencia estratégica.
6. Pese a estar contenida en la norma legal, reguladora del sistema de inteligencia (D. Leg. N° 1141), no existe coincidencia en los entrevistados de que la inteligencia estratégica puede colaborar con el sistema estatal aportando la información oportuna y necesaria a fin de cumplir uno de los principios de la legitimidad, la eficacia de la gestión estatal, objetivo de la política pública. Sin embargo, existen discrepancias en cuanto a su ámbito específico, es decir, el nivel de gobierno en el que pueda materializar y aprovecharse la información.
7. Los entrevistados son coincidentes al manifestar que es necesario en el proceso de formulación de políticas públicas, se comprenda dentro de su análisis estratégico, no solo el factor de seguridad, sino todos los demás aspectos de la gobernanza. Otro

de los encuestados manifiesta que este debe realizarse únicamente en el espacio de la defensa y seguridad nacional y en asuntos de carácter “secreto”; de lo contrario no sería “inteligencia”, lo que hace ver que, pese a su experiencia y conocimiento del tema, uno de ellos tiene un conocimiento dispar de la problemática.

8. Los entrevistados son coincidentes en que la participación del sistema de inteligencia en la delineación y ejecución de la política pública coadyuva al logro de una cultura de inteligencia. Debe hacerse percibir al sistema como algo normal y necesario, imprescindible para el Estado.

9. En este sentido, en la novena interrogante, los entrevistados son coincidentes en que de los principios de legalidad, justicia y eficacia, solo el primero está contenido en la legislación; componentes de un principio propio de la legitimidad coadyuvan a la consecución de una cultura de inteligencia, sustentado en la transversalidad y legalidad inmersa en la actividad de la seguridad.

10. Señalan, además, que no solo se debe conseguir la cultura de inteligencia, sino lograr una comunidad de inteligencia, en base a la modificación y cambio de pensamiento de la sociedad y gobernantes sobre la actividad del sistema, pudiendo mejorarla con su avance e inclusión en la legislación de los principios antes señalados.

11. Coinciden todos los entrevistados en la pertinencia de integrar la inteligencia estratégica a las políticas públicas, considerando que el ente político es el que toma las decisiones, y en cuanto a la construcción de la cultura de inteligencia, se deben formular productos del sistema, bien elaborados, incidirse en la formación del personal, transparentar y difundir en la agenda pública y política sobre los logros del sistema, pero una minoría señala que debe circunscribirse el sistema al marco de la seguridad que debe otorgar el Estado.

Como puede verse cada una de las respuestas de los entrevistados señala coincidencia y ratifica la vinculación entre legitimación y logro de una cultura de inteligencia dentro de la actividad del sistema de inteligencia, en su producto, la inteligencia estratégica, y su utilización en el diseño de la política pública, como facilitador de la información a fin de hacer objetiva la política y mejorar sus objetivos y resultados, pues en la realidad de los hechos eso no se hace. Después de interiorizarnos en la cultura de inteligencia, la siguiente etapa de la agenda será para

los que tienen acceso a la información, explorar las secuelas de las manifestaciones naturales con respecto a las leyes de inteligencia, la educación en la misma, y el desarrollo de la cultura respecto de esta. (Russell G. Swenson, 2014, pp.6-10)

Esta última respuesta exige al sistema de inteligencia promover sus alcances, no solo a través de sus productos, inteligencia estratégica, sino potencializando su presencia en la academia por medio de postgrados y cursos, generando debate, en el cual se haga un análisis mucho más profundo del logro de la seguridad y bienestar a través de la inteligencia estratégica, bien procesada, apropiadamente obtenida y mejor utilizada por los órganos de todos los sectores del Estado, sabiendo que tal como lo señala Norberto Bobbio (1991), ... El objetivo del Estado simplemente es la seguridad, comprendida como la "certeza" de la independencia y autonomía del individuo en el contexto de la ley, en el cual se conjuga a entender de otros el bienestar, seguridad en el que se plasma legalidad, justicia y eficacia de los resultados obtenidos por el sistema y el Estado.

5.4.2. Resumen de las entrevistas realizadas

A continuación, se presentan las entrevistas realizadas, para lo cual se ha elaborado una tabla que permite comparar las respuestas y entender las perspectivas de cada una de las personalidades entrevistadas, a la que se ha acompañado un análisis y comentario respectivo, englobando cada una de las respuestas una conexión con la temática objeto de estudio, lo que se manifiesta a continuación.

Tabla 8

Entrevistas realizadas a personal especialista, exjefes de los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas y de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI)

| Preguntas | Entrevistado Raúl Robles Manrique | Entrevistado Dr. Enrique Obando | Entrevistado Crl. Boris Reyes Rázuri | Entrevistado Gral. Hugo Cornejo Valdivia | Entrevistado Crl. Juan C. Liendo O'Connor | Conclusión |
|---|--|---|---|--|---|---|
| <p>1. <i>¿Considera Ud. que el criterio de legitimidad, con sus principios de legalidad, eficacia y justicia, (positivización o materialización de sus aspiraciones personales e internas del hombre en la legislación y la acción del Estado); es relevante para la labor del sistema de inteligencia?</i></p> | <p>En sociedades democráticas, es muy importante la legitimidad para la labor del sistema de inteligencia. Es fundamental que la sociedad comprenda y eventualmente respalde las actividades del sistema de inteligencia que coadyuva a la seguridad y desarrollo nacional y que se llevan</p> | <p>Sí. La inteligencia tiene que ser legítima, vale decir, legal, eficaz y justa. Un sistema ineficaz no sirve para nada. No podrá aportar la inteligencia necesaria al Estado y por lo tanto este tendrá que tomar decisiones a ciegas. Quienes legislan sobre el tema deben tener la sabiduría de poder lograr que el equilibrio entre legalidad y eficacia sea el más apropiado.</p> | <p>La legitimidad es importante para la labor del sistema de inteligencia; sin embargo, en nuestra sociedad resulta complicado obtener aprobación ciudadana de una actividad que se obtiene con procedimientos especiales, que si bien es cierto son legales, tienen una connotación compleja porque podrían vulnerar algunos derechos, (...)</p> | <p>Sí, porque nos permite realizar las actividades en un marco legal dispuesto, que encuadra nuestras actividades en beneficio del Estado y no de un gobierno de turno, por eso es muy importante que los controles dispuestos por ley (Comisión de Inteligencia del Congreso, Contraloría de la República, PCM) ejerzan su responsabilidad de control permanente.</p> | <p>Definitivamente no, porque las referencias sobre los criterios de legitimidad que expone para plantear la pregunta, contradicen el origen fundacional del criterio de “legitimidad”, en este sentido, la legalidad del orden jurídico en términos positivistas implica acatamiento, mientras que la legitimidad tiene un carácter de política (o sea del poder) y de la ética... (...)</p> | <p>Los entrevistados unánimemente coinciden en la importancia de la legitimidad (legalidad, eficacia y justicia) en la actividad del sistema de inteligencia. Se debe ponderar en el mismo los derechos del Estado y las personas, la legalidad y eficacia, la aprobación ciudadana, la fiscalización de la actividad. Diferenciándose lo normativo y político en cuanto es propio este último de la legitimidad.</p> |

| | | | | | | |
|---|---|---|--|--|--|---|
| <p>2. ¿Considera Ud. que el logro del criterio de legitimidad permitirá lograr la aprobación de la sociedad y el Estado y de la labor del sistema de inteligencia y su producto la inteligencia estratégica, posibilitando su inserción en las políticas públicas y el logro de una cultura de inteligencia?</p> | <p>Sí, considero que se deben impulsar medidas para que la sociedad adquiera un grado aceptable de cultura de inteligencia, llegando a aceptar que un Estado sólido necesita de un buen Sistema de Inteligencia Nacional. Si se alcanza esto, la inteligencia estratégica generada para los altos niveles de decisión, coadyuvará a definir las políticas públicas.</p> | <p>Sí, aunque siempre habrá aquellos que se opongan a la labor de inteligencia por temas ideológicos o de intereses subalternos. Pero, en todo caso, la mayoría de la población sí percibirá a la inteligencia como algo necesario y una labor normal del Estado.</p> | <p>Es complicado mostrar un producto que haga tangible la labor de la inteligencia para la sociedad; en este sentido, alcanzar el criterio de legitimidad demandará de un esfuerzo sostenido y equilibrado que permita la difusión de actividades sin afectar la seguridad nacional (acciones, organizaciones y personas).</p> | <p>Cuanta más aprobación tenga el SINA por la sociedad, debido a su trabajo de legitimidad, mayor va a ser su participación en todas las actividades del Estado, particularmente en el trabajo de formulación de las políticas públicas.</p> | <p>Definitivamente sí. Entendiendo que la legitimidad en su dimensión ética de aproximación al poder pueda estructurar una ética, moral y efectiva acción de la inteligencia.</p> | <p>Los entrevistados coinciden en que la legitimidad es relevante para lograr la aprobación de la sociedad y el Estado del sistema de inteligencia y su producto la inteligencia estratégica, que posibilita la inserción en la política pública y permita lograr una cultura de inteligencia, coadyuvando a la seguridad y bienestar del país.</p> |
| <p>3. ¿Qué relación considera Ud. que existe entre el Sistema de Inteligencia Nacional y el Proceso de formulación de políticas públicas?</p> | <p>Es parte de un círculo virtuoso que se aprecia en Estados maduros, cuyas instituciones funcionan y dentro de éstas se encuentra el Sistema de Inteligencia Nacional. Al tener un Sistema de Inteligencia Nacional de calidad, sus productos que sirven</p> | <p>Hay políticas públicas que son estratégicas y otras que no. En lo que respecta a las políticas públicas estratégicas, la DINI debe dar la inteligencia necesaria para que tengan la mayor eficacia. Por ejemplo: la construcción de un ferrocarril del puerto</p> | <p>Creo que existe una relación importante entre el SINA y el proceso de formulación de políticas públicas, debido a que la primera puede proporcionar información útil que sirva como elemento de juicio para la solución de un problema público; sin</p> | <p>En el Estado (gobiernos de turno) hay mucho desconocimiento al respecto, normalmente no convocan al SINA para estas actividades, esta anomalía ya se ha puesto de conocimiento a los decisores (SPR y PCM), para que dispongan la</p> | <p>En estos momentos en el Perú no existe un Sistema de Inteligencia Nacional que pueda considerarse como tal, y más aún la formulación de políticas públicas en los hechos obvia cualquier consideración hacia la inteligencia.</p> | <p>Los entrevistados coinciden en reconocer la importancia del vínculo entre el sistema de inteligencia y el Estado en la generación de la información útil para la formulación de la política pública. Sin embargo, uno de los entrevistados, señala que en estos momentos en el país</p> |

| | | | | | | |
|---|--|---|--|--|--|--|
| | <p>para que las autoridades tomen las mejores decisiones, es lógico suponer que la formulación de políticas públicas se realizará con un pleno conocimiento de nuestras capacidades, amenazas y el entorno, siendo predecible que serán adecuadas. En caso contrario, también las políticas públicas serán mal preparadas.</p> | <p>de Santos en el Atlántico brasileño al puerto de Ilo en el Pacífico peruano es un emprendimiento estratégico. Esto cae bajo el Ministerio de Transportes, pero está dentro de un diseño geopolítico que la DINI debe elaborar y dentro de una competencia con países vecinos que la DINI debe investigar y asesorar.</p> | <p>embargo, considero que también existe una relación (quizá de mayor relevancia) durante la ejecución de las políticas públicas, debido a que el SINA podría proporcionar el conocimiento oportuno para la eficaz realimentación para el cumplimiento de sus objetivos.</p> | <p>necesidad y obligatoriedad de que deben convocar al SINA cuando se inicie la formulación de cualquier política pública.</p> | <p>no existe un Sistema de Inteligencia Nacional que pueda considerarse como tal, obviándose a la inteligencia en la formulación de las políticas públicas.</p> | |
| <p>4. ¿Considera Ud. que el sistema de inteligencia no solo debe participar generando información en materia de inteligencia estratégica, relacionada a la seguridad sino también la pertinente a su integración en la formulación de políticas públicas?</p> | <p>Creo que el Sistema de Inteligencia Nacional al producir inteligencia estratégica debe orientarse a las amenazas, pero al analizar el entorno y posibilidades del adversario, puede también apreciar mejor las oportunidades, que bien recomendadas pueden ser útiles en la formulación de políticas públicas.</p> | <p>Sí, por lo dicho en la pregunta anterior. La DINI debe elaborar una geopolítica nacional y las políticas públicas deben ajustarse a esa geopolítica. La DINI, en coordinación con el CEPLAN, debe recomendar qué políticas priorizar. Eso es una recomendación. Depende de los sectores tomarlo o no.</p> | <p>El sistema de inteligencia también podría participar con información relevante en la formulación de políticas públicas; sin embargo, creo que se debe establecer cuál sería su participación para evitar la duplicidad de esfuerzos con la dependencia formuladora.</p> | <p>Por supuesto, si no tienes ojos no puedes ver, lo que hace la inteligencia estratégica es mostrarles el posible futuro a que se van enfrentar (amenazas), lo que les va a permitir formular sus políticas para que tengan éxito y beneficien a la sociedad.</p> | <p>Sí, siempre y cuando se circunscriban a asuntos de defensa y seguridad nacional que impliquen la supervivencia del Estado y en asuntos de carácter "secreto".</p> | <p>Los entrevistados señalan que el sistema de inteligencia no solo debe participar generando información en materia de inteligencia estratégica, relacionada a la seguridad, sino también la pertinente a su integración en la formulación de políticas públicas, debiendo establecer coordinaciones con el</p> |

| | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|
| | | Pero la DINI debe ser lo suficientemente convincente como para que lo tomen. | | | | órgano generador de la política pública. |
| 5. <i>¿Considera Ud. que, pese a existir normatividad expresa que dispone la participación del sistema de inteligencia en la producción de inteligencia estratégica y su entrega para la formulación de las políticas públicas, existen sectores regionales y locales que no reciben información de esta instancia de seguridad, para la materialización de sus políticas?</i> | Sí lo considero. La inteligencia estratégica llega al presidente de la República y algunas altas autoridades políticas. En la estrategia operacional a los tomadores de decisiones de alto nivel en las FF.AA. y PNP. Es probable que la clasificación de secreto obstruya la fluidez que podría existir para que recale en los niveles de gobierno regional o local. | No es necesario ya que las instancias regionales y locales no van a manejar políticas públicas estratégicas, sino como su nombre lo indica, son regionales y locales. | De acuerdo, pero esta falta de recepción de información se debe más al desconocimiento de las autoridades regionales y locales que al incumplimiento de la ley por parte del sistema de inteligencia. | Hay desconocimiento y resistencia desde el Gobierno nacional, pasando por el regional y local, para que la inteligencia estratégica participe en la formulación de las políticas públicas, es por esto que es necesario se difunda y se disponga la obligatoriedad de que la inteligencia estratégica participe en la formulación de las políticas públicas en todos los niveles. | De acuerdo, no siempre los gobiernos regionales y locales reciben información para la formulación de sus políticas, prevalece el criterio político y no técnico, lo que podrá comprender la realidad que rodea la política pública. | Las respuestas en esta pregunta son dispares y le añaden complejidad al problema, pues de un lado la clasificación de secreto limita el tránsito de la inteligencia estratégica, otro dice que no es necesaria otorgarla a nivel regional, pues en este nivel se desconoce los alcances de la inteligencia estratégica por la falta de información de la actividad del sistema. |
| 6. <i>¿Considera Ud. que la inteligencia estratégica puede colaborar con el sistema estatal a fin de cumplir uno de los principios de la</i> | Considero que es al revés: primero se debe dar mayor legitimidad al Sistema de Inteligencia para fortalecerlo y luego | No. La inteligencia estratégica debe moverse solo en su ámbito, sin invadir el ámbito de otros organismos del Estado. | Creo que la eficacia de la gestión estatal guarda más relación con la profesionalización de los servidores y funcionarios públicos | Por supuesto, si no tienes ojos no puedes ver, lo que hace la inteligencia estratégica es mostrarles el posible futuro a que se van | Insisto, solo y estrictamente dentro del ámbito de la defensa y seguridad nacional y en asuntos de carácter "secreto"; | Pese a estar en la norma legal, no existe coincidencia en los entrevistados de que la inteligencia estratégica puede colaborar con el sistema estatal a fin de |

| | | | | | | |
|---|---|--|--|---|--|---|
| <p><i>legitimidad, la eficacia de la gestión estatal, objetivo de la política pública?</i></p> | <p>mejorará el producto de inteligencia que contribuirá a la gestión estatal.</p> | <p>que con la labor de la inteligencia estratégica; sin embargo, la inteligencia en todos los niveles podría contribuir de manera efectiva a detectar la ineficacia de la gestión y contribuir a la toma de decisiones para su mejoramiento</p> | <p>enfrentar (amenazas), lo que les va a permitir formular sus políticas para que tengan éxito y beneficien a la sociedad.</p> | <p>de lo contrario no sería "inteligencia".</p> | <p>cumplir uno de los principios de la legitimidad, la eficacia de la gestión estatal, objetivo de la política pública. Sin embargo, existen discrepancias en cuanto a su ámbito específico.</p> | |
| <p><i>7. Teniendo en consideración la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN, en la cual la formulación de políticas públicas permite alcanzar la solución a un problema público, y este proceso incluye realizar un análisis de diversos factores como el político, económico, social, tecnológico, ambiental y otros, ¿considera necesario que en el proceso de formulación de</i></p> | <p>Estimo que sí es necesario debido a que la seguridad es transversal a toda actividad humana y es fundamental para realizar un buen planeamiento.</p> | <p>Definitivamente sí; este es el principal factor que está ausente en la planificación del CEPLAN y en el del MEF y es por eso que la adquisición de armamento mayor para guerra convencional es rechazada una y otra vez, porque no son capaces de entender que la seguridad es una inversión y no un gasto. Lo miden todo en términos económicos o peor aún en términos monetarios. Una</p> | <p>No creo que todas las políticas públicas deban contener dentro de su análisis estratégico un factor de seguridad; pero si debe existir una coordinación permanente entre los formuladores de políticas públicas y el ente rector de la inteligencia estratégica con la finalidad de que ésta última pueda recomendar la integración del factor de seguridad con las que resulten pertinentes.</p> | <p>De todas maneras, nadie va a poder avanzar si tiene obstáculos en el camino, la inteligencia estratégica permite conocer qué camino es el que está más despejado para poder avanzar.</p> | <p>Estrictamente dentro del ámbito de la defensa y seguridad nacional y en asuntos de carácter "secreto"; de lo contrario no sería "inteligencia".</p> | <p>Los encuestados son coincidentes en que es necesario que en el proceso de formulación de políticas públicas comprenda dentro de su análisis estratégico un factor de seguridad, propio de la inteligencia estratégica. Otro de los encuestados manifiesta que este debe realizarse solo en el ámbito de la defensa y seguridad nacional y en asuntos de carácter "secreto"; de lo contrario no sería inteligencia.</p> |

políticas públicas comprenda dentro de su análisis estratégico un factor de seguridad, propio de la inteligencia estratégica?

escuadrilla de aviones de combate no va a generar mayor comercio ni mayores ingresos, ni hacer crecer el PBI, ...

8. *¿La participación del sistema de inteligencia en la formulación y ejecución de la política pública coadyuva al logro de una cultura de inteligencia?*

Considero que es al revés: primero se debe dar mayor legitimidad al Sistema de Inteligencia para fortalecerlo y luego mejorará el producto de inteligencia que contribuirá a la gestión estatal.

Sí, ya que la cultura de inteligencia es la situación en la cual la población percibe la inteligencia como algo normal y necesario para el Estado y les parece una actividad prestigiosa.

Esta participación sería una de las herramientas para la difusión del empleo de la inteligencia y lógicamente contribuye al crecimiento y fortalecimiento de una cultura de inteligencia.

Es muy importante que la sociedad conozca el trabajo de inteligencia, es por eso que la DINI ha hecho un esfuerzo por implementar la cultura de inteligencia, la que va dirigida hacia la sociedad (universidades, instituciones públicas, etc.).

Solo si y solo si se realiza dentro del ámbito de la defensa y seguridad nacional y en asuntos de carácter "secreto"; de lo contrario no sería inteligencia.

Los entrevistados son coincidentes en que la participación del sistema de inteligencia en la formulación y ejecución de la política pública coadyuva al logro de una cultura de inteligencia. Debe hacer percibir al sistema como algo normal y necesario, imprescindible para el Estado.

9. *La legalidad, justicia y eficacia, componentes de la legitimidad, concepto del cual no es ajena la actividad de la inteligencia estratégica, ¿coadyuvan al logro de una cultura de inteligencia?*

Estimo que sí es necesario debido a que la seguridad es transversal a toda actividad humana y es fundamental para realizar un buen planeamiento.

Por supuesto que sí. La inteligencia tiene que ser legal, no puede ir contra las leyes del sistema democrático. En la medida que se mantenga en el ámbito de la ley seremos respetados. Siendo importante que la ley permita la

Estos componentes de la legitimidad son importantes para el logro de una cultura de inteligencia, pudiendo incluirse uno o varios otros factores como la educación como base para la formación y difusión de esta cultura que se pueda

La legitimidad es la transparencia que necesitan las agencias de inteligencia para que su trabajo sea reconocido por la sociedad y permitan los objetivos trazados.

Negativo, porque en su naturaleza la legitimidad es fundamento, mientras que la legalidad es resultado.

Los entrevistados son coincidentes en que la legalidad, justicia y eficacia, componentes de la legitimidad, coadyuvan a la consecución de una cultura de inteligencia, sustentada en la transversalidad y

| | | | | | | |
|---|---|---|---|--|--|--|
| | <p>eficiencia. Asimismo, es obvio que si toda la actividad de inteligencia se hace en favor de la justicia se logrará una cultura de inteligencia. ... Legalidad, justicia y eficiencia en defensa de los intereses del Estado. ¿Cómo se determinan los intereses del Estado? Mediante un análisis geopolítico. ¿Y qué es lo que el Estado busca?</p> | <p>visibilizar en una comunidad de inteligencia.</p> | <p>legalidad de la seguridad. Señalan, además, que no solo se debe conseguir la cultura de inteligencia, sino lograr una comunidad de inteligencia, en base a la modificación y cambio de pensamiento de sociedad y gobernantes sobre la actividad de inteligencia.</p> | | | |
| <p>10. <i>¿Cómo considera Ud. que la inteligencia estratégica debe integrarse en el proceso de elaboración de una política nacional?</i></p> | <p>En un Estado maduro, los gobernantes atenderán los informes de inteligencia estratégica, por lo que deberían ser considerados en la elaboración de sus políticas de gobierno y políticas de Estado.</p> | <p>Sí, pero como asesor. La inteligencia asesora; no toma decisiones. Es el político quien toma decisiones.</p> | <p>Al igual que con las políticas públicas, la inteligencia estratégica podría contribuir en la elaboración de una política nacional proporcionando información útil que pueda orientar su mejor ejecución y cumplimiento de objetivos.</p> | <p>La integración debe hacerse desde el inicio de la formulación de la política pública, la inteligencia estratégica necesita saber cuál es la visión de esa política para poder advertir las amenazas que va a tener y poder enfrentarlas con el objetivo de que sea efectiva para la sociedad.</p> | <p>Solo mientras se lleve a cabo dentro del ámbito de la defensa y seguridad nacional y en asuntos de carácter "secreto", de "Secreto de Estado"; de lo contrario no sería "inteligencia".</p> | <p>Coinciden todos en la pertinencia de la integración de la inteligencia estratégica a las políticas públicas, considerando que el ente político es el que toma las decisiones.</p> |

| | | | | | | |
|---|---|--|---|--|--|---|
| <p>11. ¿Cómo cree Ud. que se puede ayudar a construir una cultura de inteligencia en la sociedad peruana?</p> | <p>La DINI y otros componentes del SINA deben de optimizar su profesionalismo a través de productos de inteligencia bien elaborados, impulsando una cultura de inteligencia en las personas y los órganos de su influencia. Para eso también se necesita el conocimiento y liderazgo de las cabezas de los componentes del SINA. Los hombres y mujeres de inteligencia deben tener formación y experiencia en inteligencia. Los advenedizos o personas sin conocimientos de las instituciones de inteligencia malogran lo avanzado en producción, afectan la reputación del SINA y la deslegitiman.</p> | <p>Respetando la ley. No saliendo en los periódicos por operativos ilegales o peor aún, mal hechos. Dando a conocer los logros de inteligencia que puedan ser desclasificados. Generando mesas redondas y conferencias sobre el tema. Pero, lo más importante de todo, siendo eficientes y que la opinión pública sea consciente de que se han llevado a cabo operativos que han dado buenos resultados y que han eliminado amenazas a la seguridad.</p> | <p>Con una campaña de difusión por parte del SINA que, sin descuidar aspectos de seguridad nacional, pueda proporcionar información al público en general sobre la importancia del trabajo de inteligencia; en segundo lugar, mantener e incrementar la educación en temas de inteligencia en los diferentes niveles y en instituciones civiles y militares, públicas y privadas, para formar cuadros y crear una nueva visión de la inteligencia; y, en tercer lugar, generar la creación de una comunidad de inteligencia que integre a los componentes del SINA, y a aquellas personas ajenas a la actividad del sistema que se vienen formando en</p> | <p>Nadie ama lo que no conoce, es por eso que es muy importante que la sociedad conozca el Sistema de Inteligencia Nacional, qué es y para qué sirve, quitarle el velo de enigmático y ser más empáticos con la sociedad y esa tarea es la construcción de la cultura de inteligencia.</p> | <p>La única forma en que se puede construir una verdadera cultura de inteligencia se encuentra en asegurar que la inteligencia se limite y actúe dentro de la defensa y seguridad nacional y su accionar efectivo se remita necesaria e imprescindiblemente a la dimensión de los secretos de Estado. Cualquier tema en contrario sería solo una imitación de lo que podría llamarse “Inteligencia”.</p> | <p>En cuanto a la construcción de la cultura de inteligencia, se deben formular productos del sistema bien elaborados, incidir en la formación del personal, la agenda pública sobre los logros del sistema, debe circunscribirse el sistema al marco de la seguridad y defensa nacional.</p> |
|---|---|--|---|--|--|---|

diferentes cursos, que deberían ser orientados por la DINI) esta comunidad debe ser “exclusiva” y mantener un alto grado de compromiso de sus integrantes.

Nota: Fuente, elaboración propia. Cada una de las preguntas ha sido diseñada en función a las interrogantes de la investigación y sus respuestas responden a las necesidades de la misma, cumpliendo con la finalidad de enriquecer la investigación en alcances y contenido.

CAPÍTULO VI

Diálogo teórico-empírico

El diálogo teórico-empírico se desenvuelve a fin de dar respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Cómo el criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica se integra en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia?

La legalidad, entendida como la vigencia de los alcances de la norma, organiza, estructura y regula la gestión estatal, así mismo, se vincula con la sociedad, señala Tamayo (2005) como principio opera en dos niveles: descriptivo y justificativo. Esta manifiesta: (1) es regla de competencia; i. e., es el derecho de un Estado [...] todo acto jurídico (orden, decisión, mandato) presume una norma legal que concede facultades; todo poder o facultad requiere obligatoriamente de fundamentación legal. (2) La legalidad debe fiscalizar los actos de los funcionarios (e. g., el exceso o desvío de poder, decisión ultra vires, son cuestiones jurídicas), de otro lado, el Art. 3° del Decreto Legislativo N° 1141 (2012) que regula la actividad de inteligencia, positiviza y vuelve coercitivo y de obligatorio cumplimiento lo señalado en la doctrina, regula a este componente de la legitimidad, señalando desde la perspectiva del ámbito normativo, tanto en la dación, generación, promoción y ejecución de la norma legal, regulando también la generación de la inteligencia estratégica.

La legalidad no solo tiene implicancia en la inteligencia estratégica, en su integración a las políticas públicas, por el acatamiento al marco legislativo que supone, tanto en su formulación como en su ejecución, sino en su quehacer como sistema de inteligencia, integrante del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional del Estado, donde procesos, procedimientos y acciones que ejecuta para formalizar su producto llamado inteligencia estratégica, deben estar revestidos del respeto estricto a la normatividad, pues el sistema es observado, evaluado y aprobado o desaprobado por el grupo social y el propio Estado, este último en sus distintos estratos de gobierno, así como en su limitada y restringida integración normativa al proceso de diseño y ejecución de la generalidad de las políticas públicas, a fin de otorgar derechos y también obligaciones a sus ciudadanos.

Sobre la justicia, Cabanellas (1981) refiere la clásica definición de Justiniano, emperador bizantino, como ideal superior que consiste en la energía firme y constante de dar a cada uno lo suyo, conceptualmente es un componente de la legitimidad, y un objetivo teórico-práctico por alcanzar por parte de la Constitución y el Decreto Legislativo N° 1141, Sistema de Inteligencia Nacional, las aspiraciones del hombre deben de realizarse a fin de que el individuo y la ciudadanía sientan que cada uno reciba lo que le corresponde por parte del Estado, en el sentido espiritual y material, en este caso la aspiración de realización del hombre debe convertirse en realidad, pretensión a la cual está obligado el Estado a cumplir, a través del sistema de inteligencia, integrante del sistema de seguridad y defensa nacional del Estado, donde procesos, procedimientos y acciones se entiende que están estructurados para este fin.

El concepto de justicia no está regulado en el Art. 3° del Decreto Legislativo N° 1141, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional, lo que debe ser corregido por ser relevante para empoderar al sistema en el seno social y estatal, a partir de la consecución de una aspiración del Estado como de la sociedad, la que encierra el término justicia, por lo que la regulación de este principio en el cuerpo normativo propenderá al empoderamiento del sistema de inteligencia en el diseño de las políticas públicas y consentirá la promoción y el logro de la cultura de inteligencia, tomando en cuenta que el Estado sí lo ha recogido en el Código de Ética de la Función Pública (Art. 6° de la Ley N° 27815), considerándolo dentro de los principios de eficiencia e idoneidad, pues en dicho dispositivo los conceptos se restringen al término genérico de calidad para cada una de las funciones a su cargo e idoneidad técnica, legal y moral, respectivamente, como requisito para el acceso al sistema de inteligencia, siendo relevante para su plasmación como objetivo de la gestión del sistema y principio de la gestión a la vez.

La eficacia, componente de la legitimidad, nos señala que los resultados en la gestión pública no solo tiene implicancia en su integración en el diseño de las políticas públicas, por el acatamiento al marco legislativo que supone y el otorgamiento de bienestar y seguridad a la población, tanto en su formulación como en su ejecución, sino en su quehacer como sistema de inteligencia, integrante del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional del Estado, donde procesos,

procedimientos y acciones que ejecuta para formalizar su producto llamado inteligencia estratégica deben promover y generar resultados, pues el sistema es observado con ojo crítico por el grupo social y el propio Estado, este último en sus distintos estratos gubernamentales, en un marco de eficacia, al diseño de las políticas públicas.

La conjunción de legalidad, justicia y eficacia posibilitan la aprobación ciudadana del sistema y del propio Estado, si se incumplen los alcances de la norma, el ciudadano desconfía del marco jurídico y supone que el gobernante utiliza al sistema con fines personales, no al servicio ciudadano; si el ciudadano percibe que sus aspiraciones tanto de bienestar como seguridad no son plasmadas en normas, obras u acciones concretas y no efectúa o efectiviza su realización personal, sentirá que el sistema estatal no ha sido justo con él, parte de ese sistema lo compone el ámbito de inteligencia, con su producto la inteligencia estratégica, alcance que se extiende tanto al individuo como al grupo. La eficacia presume adecuada gestión pública y administración por resultados, cumplimiento de políticas, estrategias, objetivos y metas por parte del Estado, su no materialización señala un Estado incapaz de cumplir las obligaciones que le corresponden. Como vemos, cada uno de los componentes de la legitimidad nos señala un ser y un deber ser, esto último para que se materialice la aprobación.

En este sentido, Buleje (2021) reconoce el papel del Estado en satisfacer las necesidades de la ciudadanía, seguridad y bienestar, esto necesita hacerlo en un marco de aprobación social. Torres (2020) nos dice que es necesario controlar al sistema dado los recursos que este maneja, y el limbo de los derechos en que este se desenvuelve. Ante ello, Zavaleta manifiesta que la razón suprema del Estado, servir al ciudadano, se materializa a través de la política pública; Gómez & Medrano (2017) ratifican la necesidad de implementar políticas públicas adecuadas para plasmar los intereses del Estado. Balcázar nos dice que existen dificultades para lograr una cultura de inteligencia en México.

La cultura se entiende como el conjunto de conocimientos y rasgos característicos que diferencian a un grupo, esta solo se logra a partir de la identificación de la población o grupo con una forma de gobernar, corriente de pensamiento, forma de entender la realidad, tipo de liderazgo, política pública. En

ese sentido, la realidad nos dice que no tenemos una cultura enraizada en el seno social que sustenta ni sea promovida por la actividad de inteligencia, recientemente se han manifestado esfuerzos aislados para lograr este objetivo, pero no se ha compenetrado una forma de pensar que promueva la cultura a fin de enraizar su participación en la política pública y, por ende, la consecución de una cultura de inteligencia.

Aquí es pertinente hacer hincapié en lo señalado por Bobbio (1984), la legalidad se refiere al título del poder, la legalidad a su ejercicio, la Dirección Nacional de Inteligencia ejerce el poder, dirige y compone el sistema, pertenece al ente público y debe hacerlo dentro de estos cánones, teniendo una sociedad que lo aprueba y consecuentemente lo legitima o deslegitima, en ese sentido, la legitimidad no solo es para el supremo gobierno, sino para todos y cada uno de los que componen el sistema estatal, entre estos el sistema de inteligencia.

Las respuestas a esta primera pregunta, al englobar el ámbito legalidad, justicia y eficacia y sus alcances en el ámbito de legitimidad en la inteligencia estratégica, manifiestan la necesidad de su integración al diseño de políticas públicas, necesarias para el logro de una cultura de inteligencia, siendo la más relevante en cuanto entrelaza el interrogante y objetivo principal y objetivos secundarios de la investigación.

De otro lado, cada una de las entrevistas corrobora que los principios de legalidad, justicia y eficacia implícitos en el de legitimidad, aplicados en la actividad de inteligencia, tienen implicancia en la inteligencia estratégica (Art. 3° del DLeg 1141), verificando la necesidad de su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia; la primera es una exigencia propia del marco constitucional como principio fundamental, logro de un principio de gestión estatal, y la segunda, de la ciencia política, acatando el equilibrio entre las exigencias del Estado, los derechos de las personas y el respeto a la ley.

Las siguientes preguntas nos hacen entender mucho mejor y complementar el vínculo entre la labor del sistema de inteligencia y el logro de una cultura propia que la afiance en el grupo social y la actividad estatal, a través de su participación de la inteligencia estratégica en la política pública y la concreción de una cultura de inteligencia.

2. ¿Considera Ud. que el logro del criterio de legitimidad permitirá lograr la aprobación de la sociedad y el Estado de la labor del sistema de inteligencia y su producto la inteligencia estratégica, posibilitando su inserción en las políticas públicas y el logro de una cultura de inteligencia?

Los entrevistados coinciden en su mayoría que la legitimidad del sistema de inteligencia es relevante para lograr la identidad y aprobación de la sociedad y el Estado y de su producto la inteligencia estratégica, por la trascendencia e importancia de la información que genera, administra y puede aportar, posibilitando su inserción en la política pública y coadyuvando a lograr una cultura de inteligencia, promoviendo la seguridad y bienestar del país.

3. ¿Qué relación considera Ud. que existe entre el Sistema de Inteligencia Nacional y el proceso de formulación de políticas públicas?

Los entrevistados mayoritariamente coinciden en reconocer la importancia del vínculo entre el sistema de inteligencia y el Estado en la generación de la información útil para la formulación de la política pública. Sin embargo, uno de los entrevistados señala que, en estos momentos en el país, no existe un sistema de inteligencia nacional que pueda considerarse como tal, dado que se la obvia en la formulación de las políticas públicas, no estando institucionalizado este proceder, ni mucha menos cultura en este sentido, a pesar de existir un dispositivo legal vigente en ese sentido.

4. ¿Considera Ud. que el sistema de inteligencia no solo debe participar generando información en materia de inteligencia estratégica, relacionada a seguridad sino también la pertinente a su integración en la formulación de políticas públicas?

Los entrevistados son coincidentes con la respuesta, señalan que el sistema de inteligencia no solo debe participar generando información en materia de inteligencia estratégica, relacionada a seguridad nacional, sino también la pertinente a su integración para la formulación de políticas públicas, debiendo establecer para el efecto coordinaciones con el órgano generador de la política pública, o en su defecto el órgano planificador de la instancia gubernativa correspondiente.

5. ¿Considera Ud. que, pese a existir normatividad expresa que dispone la participación del sistema de inteligencia en la producción de inteligencia estratégica y su entrega para la formulación de las políticas públicas, existen sectores como los gobiernos regionales y locales que no reciben información de esta instancia de seguridad para la materialización de sus políticas?

Las respuestas a esta pregunta son dispares y le añaden complejidad al problema, pues de un lado la clasificación de reservado y las limitaciones de acceso a la información limitan el tránsito de la inteligencia estratégica; otro de los entrevistados señala que no es necesaria otorgarla a nivel regional, pues en este nivel se desconocen los alcances de la inteligencia estratégica por la falta de información de la actividad del sistema.

6. ¿Considera Ud. que la inteligencia estratégica puede colaborar con el sistema estatal a fin de cumplir uno de los principios de la legitimidad, la eficacia de la gestión estatal, objetivo de la política pública?

Pese a estar regulado en un dispositivo legal, no existe coincidencia en los entrevistados de que la inteligencia estratégica puede colaborar con el sistema estatal a fin de cumplir con lograr la legitimidad, desde el punto de vista de la eficacia de la gestión estatal, objetivo de la política pública.

7. Teniendo en consideración la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN, en la cual la formulación de políticas públicas permite alcanzar la solución a un problema público, y este proceso incluye realizar un análisis de diversos factores como el político, económico, social, tecnológico, ambiental y otros ¿Considera necesario que el proceso de formulación de políticas públicas comprenda dentro de su análisis estratégico un factor de seguridad, propio de la inteligencia estratégica?

Los entrevistados son coincidentes en que es necesario que el proceso de formulación de políticas públicas comprenda dentro de su análisis estratégico el componente de seguridad, propio de la inteligencia estratégica. Uno de los entrevistados manifiesta que este debe realizarse solo en el ámbito de la defensa y seguridad nacional y en asuntos de carácter “secreto”; de lo contrario no sería “inteligencia”. Esta apreciación nos hace ver una visión discordante de la labor y del producto del sistema de inteligencia por parte de uno de los especialistas,

entendido este que no necesariamente significaría una participación técnica, sino de índole político, o en su defecto una no diferenciación de lo que realmente significa la inteligencia estratégica.

8. ¿La participación del sistema de inteligencia en la formulación y ejecución de la política pública coadyuva al logro de una cultura de inteligencia?

A esta pregunta, los entrevistados son coincidentes en que la participación del sistema de inteligencia en la formulación y ejecución de la política pública coadyuva al logro de una cultura de inteligencia, no siendo en este sentido la solución a la brecha verificada, dado que existen aspectos educativos, de debate, agenda pública y de norma que aportan también a este cometido. Lo objetivo es que debe hacer percibir al sistema (presencia en el seno social) como algo normal y necesario, pese a administrarse en los límites de la normativa, imprescindible para el Estado en el diseño de la política pública.

9. ¿La legalidad, justicia y eficacia, componentes de la legitimidad, concepto del cual no es ajena la actividad de inteligencia estratégica, coadyuvan al logro de una cultura de inteligencia?

Los entrevistados son coincidentes en que la legalidad, la justicia y la eficacia, componentes de la legitimidad, coadyuvan a la consecución de una cultura de inteligencia, sustentado en la transversalidad y legalidad de la seguridad. Señalan, además, que no solo se debe conseguir la cultura de inteligencia, sino lograr una comunidad de inteligencia en base a la modificación y cambio de pensamiento de la sociedad y gobernantes sobre la actividad del sistema.

10. ¿Cómo considera Ud. que la inteligencia estratégica debe integrarse en el proceso de elaboración de una política nacional?

La integración del sistema de inteligencia se materializa, según los entrevistados, en atención a la información de índole estratégico que gestiona y puede ser utilizada por los órganos de dirección del Estado, para el diseño de la política pública, y las posibilidades de mejora de la misma en base a la data adecuada y oportuna, considerando que el ente político es el que toma las decisiones. Cremades & Bueno (2022) nos señalan las dificultades de lograr una cultura de inteligencia en España, pese a los avances que se habían venido dando desde el 2002.

En este sentido, el proceso no es fácil teniendo en cuenta básicamente dos dificultades, que el sistema de inteligencia no se ha posesionado en el ámbito social ni gubernamental, y no existe una cultura de la actividad que señala su relevancia en la concreción, no solo de la seguridad sino del bienestar.

11. ¿Como cree Ud. que se puede ayudar a construir una cultura de inteligencia en la sociedad peruana?

En cuanto a la construcción de la cultura de inteligencia, se deben formular productos del sistema bien elaborados, incidir en la formación del personal, la promoción del tema en la agenda pública, la difusión de los logros del sistema, aunque otro de los entrevistados manifiesta que debe circunscribirse el sistema al marco de la seguridad y defensa nacional.

La aprobación supone para Hernández (2009) la aceptación social y, entre otras cosas, obediencia hacia la entidad gobernante, tiene una perspectiva mucho más interna, propia del individuo, pero también grupal, debemos agregar a esto que no es una obediencia disciplinada, sino una originada por el buen o mejor desempeño de la entidad, el concepto ratifica que el asentimiento y anuencia ciudadana, fundamentada en el cumplimiento de la legalidad, justicia y eficacia por parte del sistema de inteligencia, y por lo tanto confianza de sus productos.

En este sentido, lograr cultura de inteligencia es aperturarse, difundir, cumplir la normativa, materializar las aspiraciones del ciudadano, ser eficaces en la gestión, internalizar la labor del sistema en el pensamiento de la sociedad y de los dirigentes del Estado, que tiene como fin supremo lograr su dignidad, dentro de un enfoque de derechos humanos.

Contrastando las respuestas se puede afirmar a la luz de la data recabada y las entrevistas realizadas, que la aprobación, resultante de la legitimidad del sistema de inteligencia y su producto la inteligencia estratégica, tiene implicancia en su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.

Conclusiones

En base a la información recogida y las entrevistas realizadas, se han formulado las siguientes conclusiones en atención a los objetivos específicos:

1. La teoría y las respuestas de los entrevistados nos señalan que la legalidad impone el respeto de la normativa por parte de la sociedad y a todo el ente estatal, parte de la administración gubernativa es el sistema de inteligencia, que otorga la información estratégica para el diseño y ejecución de la política pública, la legalidad ha tenido dificultades en la evolución y desarrollo del sistema en el país, generando problemas en el posicionamiento de una cultura de inteligencia por parte del propio sistema y como obligación del Estado. La legalidad fortalece a la institución de inteligencia, la organiza, regula los procesos y procedimientos, posiona a la organización en el seno social, la hace presente ante la sociedad y el Estado, otorga valor agregado a su producto, vigoriza a la inteligencia estratégica como mecanismo de información, relevante, permanente, eficaz y oportuno, la integra en el diseño de la política pública, aportando información estratégica, coadyuvando a lograr una cultura de inteligencia, donde la institución se aperture, debata, promueva y haga partícipe dentro de los límites de la confidencialidad, de su labor a la sociedad y Estado, a fin de que ambos grupos se compenetren y difundan de que la promoción, impulso, desarrollo de su labor, generación de la cultura de inteligencia, a través del respeto a la norma, es relevante para lograr su bienestar y seguridad.
2. La teoría y las respuestas de los entrevistados nos señalan que la justicia impone el respeto en base a la legalidad y la consecución de los derechos de los integrantes de la sociedad, cada individuo tiene una aspiración personal en su fuero interno que el Estado materializa o satisface a través de derechos, siendo los fundamentales el de bienestar y el de seguridad; parte de la administración gubernativa es el sistema de inteligencia, que otorga la información estratégica para el diseño y ejecución de la política pública, es decir, la ejecución de sus derechos. La justicia como principio ha tenido dificultades en la evolución y desarrollo del sistema en el país, generando problemas en el posicionamiento de una cultura de inteligencia por parte del propio sistema y como obligación del Estado. La justicia fortalece a la institución de inteligencia como meta, valor y principio por alcanzar, la organiza, regula los procesos y procedimientos,

posesiona a la organización en el seno social, la hace presente ante la sociedad y el Estado, otorga valor agregado a su producto, vigoriza a la inteligencia estratégica como mecanismo de información, relevante, permanente, eficaz y oportuno, la integra en el diseño de la política pública, aportando información estratégica, coadyuvando a lograr una cultura de inteligencia, donde la institución se aperture, debata, promueva y haga partícipe dentro de los límites de la confidencialidad, de su labor a la sociedad y Estado, a fin de que ambos grupos se compenetren y difundan de que la promoción, impulso, desarrollo de su labor, generación de la cultura de inteligencia, a través del respeto a la norma, es relevante para lograr su bienestar y seguridad.

3. La teoría y las respuestas de los entrevistados nos señalan que la eficacia impone el respeto de los resultados de gestión, pues la sociedad observa, evalúa, aprueba o desaprueba, pero mucho más al ente estatal, quien administra los recursos; parte de la administración gubernativa es el sistema de inteligencia, que otorga la información estratégica para el diseño y ejecución la política pública, la eficacia ha tenido dificultades en la evolución y desarrollo del sistema en el país, generando problemas en el posicionamiento de una cultura de inteligencia por parte del propio sistema y como obligación del Estado. La gestión pública por resultados fortalece a la institución de inteligencia, la organización, los procesos y procedimientos; el posicionamiento de la organización en el seno social la hace mucho más presente ante la sociedad y el Estado, otorga valor agregado a su producto, vigoriza a la inteligencia estratégica como mecanismo de información, relevante, permanente, eficaz y oportuno, la integra en el diseño de la política pública, aportando información estratégica, coadyuvando a lograr una cultura de inteligencia, pues la eficacia de la organización se convierte en su carta de presentación, coadyuvando a fortalecer la institución para que esta se aperture, debata, promueva y haga partícipe dentro de los límites de la confidencialidad, de su labor a la sociedad y Estado, a fin de que ambos grupos se compenetren y difundan de que la promoción, impulso, desarrollo de su labor, generación de la cultura de inteligencia, a través de los resultados de su accionar, es relevante para lograr su bienestar y seguridad.
4. La teoría y las respuestas de los entrevistados nos señalan que la legitimidad nos manifiesta que la sociedad y el Estado observan, analizan, evalúan, aprueban o

desaprueban al sistema de inteligencia, esta evaluación incluye legalidad, justicia y eficacia en la gestión, al ser el mismo componente del ente estatal, tiene una labor relevante al otorgar la información estratégica para el diseño y ejecución de la política pública, la legitimidad ha tenido dificultades en la evolución y desarrollo del sistema en el país, generando problemas en el posicionamiento de una cultura de inteligencia por parte del propio sistema y como obligación del Estado. La legitimidad fortalece a la institución de inteligencia al sentirse aprobada por la sociedad y que esta se identifica con su labor y su usuario directo, el Estado, la organiza, regula los procesos y procedimientos, posesiona a la organización en el seno social, la hace presente ante la sociedad y el Estado, otorga valor agregado a su producto, vigoriza a la inteligencia estratégica como mecanismo de información, relevante, permanente, eficaz y oportuno, la integra en el diseño de la política pública, aportando información estratégica, coadyuvando a lograr una cultura de inteligencia, donde la institución se aperture, debata, promueva y haga partícipe dentro de los límites de la confidencialidad, de su labor a la sociedad y el Estado, a fin de que ambos grupos se compenetren y difundan de que la promoción, impulso, desarrollo de su labor, genera una cultura de inteligencia, a través de la legalidad, justicia y eficacia de sus actos.

5. La teoría lograda y las respuestas de los entrevistados nos señalan que existen desfases en el logro de la legitimidad del sistema de inteligencia, consecuentemente dificultades en integrar al sistema por intermedio de la inteligencia estratégica al diseño de la política pública, pese a administrar información relevante para la formulación de esta y propiciar su participación en la consecución de una cultura de inteligencia, verificándose que existen desfases en el ámbito educativo y normativo del sistema de inteligencia y del Acuerdo Nacional, que no permiten que el mismo se aperture, debata, promueva y haga partícipe dentro de los límites de la confidencialidad, de su labor a la sociedad y el Estado, a fin de que ambos grupos se compenetren y difundan de que la promoción, impulso, desarrollo de su labor, genera una cultura de inteligencia, a través de la legalidad, justicia y eficacia de sus actos, relevantes para lograr el bienestar y seguridad de la población en estos tiempos de continua crisis.

Recomendaciones

Se determinaron las siguientes recomendaciones con el fin de lograr una cultura de inteligencia;

- a. En relación al principio de legalidad, se recomienda las siguientes estrategias:
 1. Promover en la academia, en los ámbitos de enseñanza e investigación, agenda pública y política, la promoción e importancia del sistema de inteligencia nacional en la administración estatal, como generador de información estratégica para el diseño de la política pública, en el cual el respeto de la legislación ante la sociedad y el Estado señala la necesidad de una normatividad adecuada para regular sus procesos y procedimientos, coadyuvando a su legalización ante los mismos, proceso en el cual su norma organizativa y reguladora debe ser debatida y analizada amplia y permanentemente por todos los sectores involucrados, a fin de generar normativa objetiva y coherente con las demandas y exigencias de la sociedad y el Estado. Principio de legalidad que debe ser aplicado en la dación, ejecución y control de la norma, especialmente en la obtención de inteligencia estratégica, pues su respeto trasuntará ante la sociedad y el Estado, el acatamiento de la legalidad por parte del sistema de inteligencia.
 2. Actualizar el sustento normativo del sistema de inteligencia, en atención a las necesidades del Estado, la sociedad y la institución, para lo cual debe materializarse una normativa adecuada y coherente con las demandas de seguridad y desarrollo del país, mejorando la conceptualización y alcances del principio de legalidad, contenidos en la norma vigente, a fin de que el mismo no solo sea un principio de realización o aspiración institucional, sino se convierta en criterios de gestión, observables por la ciudadanía.
- b. En relación con el principio de justicia, se recomienda las siguientes estrategias:
 1. Promover en la academia, agenda pública y política, la importancia del sistema de inteligencia nacional en la gestión estatal como generador de información estratégica para el diseño de políticas públicas, en el cual el logro y materialización del principio de justicia ante la sociedad y el Estado expresa la relación filosófica existencial-normativa del sistema de inteligencia,

individuo y sociedad, para lo cual se debe adecuar y mejorar sus procesos y procedimientos, donde su norma organizativa y reguladora debe ser debatida y analizada por todos los sectores involucrados, a fin de generar normativa objetiva y coherente con las demandas y exigencias de la sociedad y el Estado, en las que se haga hincapié de la importancia de materializar la justicia como realización del sistema en beneficio del individuo y la sociedad. Principio de justicia que debe ser aplicado en la dación, ejecución y control de la norma, pues su respeto trasuntará ante la sociedad y el Estado, el acatamiento a la legalidad por parte del sistema de inteligencia.

2. Actualizar el sustento normativo del sistema de inteligencia, en atención a las necesidades del Estado, la sociedad y la institución, para lo cual debe materializarse una normativa adecuada y coherente con las demandas de seguridad y desarrollo del país, regulando la conceptualización del principio de justicia, no contenido en la norma vigente, a fin de que el mismo no solo sea un principio de realización o aspiración personal del individuo principio de realización o aspiración personal del individuo por parte del Estado, sino exprese un objetivo o visión por alcanzar por el SINA en beneficio del ciudadano.
- c. En relación al principio de eficacia, se recomienda las siguientes estrategias:
1. Promover en la academia, en los ámbitos de enseñanza e investigación, agenda pública y política, la importancia del sistema de inteligencia nacional en la gestión estatal, como generador de información estratégica para el diseño de la política pública, en el cual el logro de sus objetivos de gestión y resultados ante la sociedad y el Estado señala la necesidad de una manifiesta eficacia en sus procesos y procedimientos, coadyuvando a su legitimización ante los mismos, gestión en la cual debe tener prioridad la administración técnica y no política del sistema. Principio de eficacia que debe ser aplicado en la dación, ejecución y control de la norma, pues su cumplimiento contribuirá en legitimarlo ante la sociedad y el Estado, el acatamiento del logro de resultados por parte de la organización de inteligencia.

2. Actualizar el sustento normativo del sistema de inteligencia, el cual debe estar en función a las necesidades del Estado, la sociedad y la institución, para lo cual debe materializarse una normativa adecuada en su dación como su ejecución, que considere la eficacia como un principio de gestión, que debe medirse interna y externamente, mediante sus logros calificables como cuantificables, en base a una combinación y adecuación de sistemas, valores y procedimientos para lograr más y mejores logros, con igual o menor cantidad de recursos que se reflejen en el ámbito interno en los procesos y resultados del sistema y se manifiesten en la población beneficiaria, Estado y sociedad peruana, más aún si se tiene en cuenta que su cumplimiento posibilita una asignación adecuada de recursos en función a resultados, conforme a las normas presupuestales.
- d. En relación al principio de legitimidad, se recomienda las siguientes estrategias:
1. Promover en la academia, en los ámbitos de enseñanza e investigación, agenda pública y política, la promoción e importancia del sistema de inteligencia nacional en la gestión estatal, como generador de información estratégica para el diseño de la política pública, en el cual el logro de sus objetivos de gestión y resultados ante la sociedad y el Estado señalen e impongan la necesidad de legitimarse en sus procesos y procedimientos, coadyuvando a su aprobación ante los mismos, gestión en la cual debe tener prioridad la administración técnica, especializada y no política del sistema. Principio de legitimidad que debe ser aplicado en la dación, ejecución y control de la norma y, por ende, en los actos del sistema, pues su respeto trasuntará ante la sociedad y el Estado, aprobación del sistema permitiendo la participación de este en el diseño y ejecución de la política pública y coadyuvando al logro de una cultura de inteligencia.
 2. Actualizar el sustento normativo del sistema de inteligencia, que deberá estar formulado en función y acorde con las necesidades del Estado, la sociedad y la institución, para lo cual debe materializarse una normativa adecuada en su dación como su ejecución, coherente con las necesidades de seguridad y desarrollo, que permitan lograr no solo las metas propias de la gestión,

calificables y cuantificables, sino la aprobación del sistema, y ser partícipe del diseño de las políticas públicas y gestor de una cultura de inteligencia.

- e. Independientemente del cumplimiento de los objetivos de investigación, en los que se hace necesario generar estrategias en el ámbito académico para legitimar al sistema de inteligencia, es imprescindible también modificar el Decreto Legislativo N° 1141, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional, a fin de darle una mayor organicidad y operatividad al sistema, dando énfasis a los principios de legalidad, justicia y eficacia a fin de lograr la legitimación del sistema, posibilitar su participación en el diseño de las políticas de Estado, modificando, asimismo, el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el reglamento que regula las políticas nacionales. El contexto estratégico (Acuerdo Nacional) en el que se desarrolla el sistema de inteligencia debe ser también objeto de modificación y una mejor contextualización, teniendo en cuenta que el mismo se desenvuelve sobre dos normas que regulan la Constitución y las políticas públicas, perfilando una visión estratégica del Estado.

Propuesta legislativa para enfrentar la realidad problemática

Preámbulo

Introducción

La investigación realizada, a tenor de sus objetivos, presenta un grupo de propuestas legislativas que expresan respuestas a las brechas teórico-normativas determinadas, alternativas que han de permitir una solución a la problemática de estudio desde el punto de vista legislativo, dinamizar la actividad de inteligencia y lograr la interrelación de la inteligencia estratégica con la política pública, propiciando la generación de una cultura de inteligencia, tanto en el ámbito social como en la gestión estatal, necesaria en estos tiempos de inseguridad y crisis política.

La propuesta expresa fundamentalmente modificaciones aplicables a la ley del sistema de inteligencia, la normativa de las políticas de Estado y su reglamento, es decir, mejora del relacionamiento estratégico del sistema con la política pública.

Exposición de motivos

Que, con fecha 12 Dic 2012 se expidió el Decreto Legislativo N° 1141, que regula la reforma del Sistema de Inteligencia y la Dirección Nacional de Inteligencia dentro del criterio de modernización del sistema.

Que, con fecha 10 Ene 2017 se expidió la Ley N° 30535, modificatoria del Decreto Legislativo 1141, en cuanto al término inteligencia nacional por el de inteligencia estratégica.

Que, la perspectiva legislativa que supone la dación de la norma no solo abarca el ámbito estrictamente legal, sino tiene que ver con su aspecto de ciencia política, el cual no es analizado, ni regulado, ni legislado adecuadamente por las normas expuestas, por lo que se hace necesario incluir en la norma conceptos propios del ámbito de la ciencia política, pertinentes y coherentes con la gestión del sistema de inteligencia.

Que, la Cuarta Política de Estado “Institucionalización del diálogo y la concertación” instituye que el Estado promoverá y fortalecerá una cultura de diálogo e institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana,

como única forma de establecer estrategias y metas consensuadas y de visión común con las aspiraciones nacionales;

Que, el análisis de la realidad nacional, desde los criterios de legalidad y legitimidad, permiten determinar que se ha evidenciado la existencia de dificultades en la afirmación de dichos conceptos ligados al derecho, pero también a la gestión pública. Que el segundo de estos nos señala en su proceso la inherencia de principios como legalidad, justicia y eficacia que son razón de ser y objetivo por alcanzar de la sociedad y el Estado, para la aprobación de la gestión estatal.

Que, el Art. 16° del Decreto Legislativo N° 1141 define que la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI es una entidad con personería jurídica de derecho gubernamental, independencia funcional y económica, constituyendo pliego presupuestario autónomo.

Que, en la modificación del Decreto Legislativo N° 1141, mediante la Ley N° 30535, se introduce el concepto de inteligencia estratégica para hacer énfasis en la participación del sistema de inteligencia en la política pública, aportando información útil para su formulación.

Que en los hechos esta disposición no se materializa en tanto se aprecia que otros sectores del Estado no reciben esta información, y la misma solo está limitada a asuntos de seguridad y políticos, dejándose de lado la priorización de otros sectores ligados al bienestar y desarrollo, generándose notorias brechas de atención por parte del Estado al ciudadano.

Objetivos

Objetivo general

Impulsar la vigencia del principio de legitimidad como sustento de la actividad del sistema de inteligencia y su producto la inteligencia estratégica, para su integración en el diseño de las políticas públicas y el logro de una cultura de inteligencia.

Objetivos específicos

1. Dar énfasis a la normativa a fin de impulsar el criterio de legalidad en el sistema de inteligencia, lograr la presencia de la inteligencia estratégica, su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.

2. Dar énfasis a la normativa a fin de promover la vigencia del principio de justicia, el más importante de los componentes de la legitimidad, en el sistema de inteligencia, lograr la presencia de la inteligencia estratégica, su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.
3. Dar énfasis a la normativa a fin de generar la eficacia de la gestión en el sistema de inteligencia, lograr la presencia de la inteligencia estratégica, su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.
4. Dar énfasis a la normativa a fin de promover legitimidad en el sistema de inteligencia, en base al fortalecimiento de la legalidad, justicia y eficacia, lograr la presencia de la inteligencia estratégica, su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.
5. Cumplir con una de las estrategias propuestas para legitimar al sistema de inteligencia, en base al fortalecimiento de la legalidad, justicia y eficacia, lograr la presencia de la inteligencia estratégica, su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia.

Costo - beneficio

El análisis costo-beneficio es una herramienta utilizada para evaluar las ventajas y desventajas económicas de un proyecto, política o medida. Aplicando este enfoque se pueden identificar los siguientes elementos a considerar:

Costos

1. Costo fiscal

La vigencia de la norma no implica un costo financiero para el sistema de inteligencia o el gobierno central encargado de su financiamiento. El costo financiado en el presupuesto se justifica con los beneficios al sistema, su producto, la inteligencia estratégica y el posicionamiento del mismo en el seno social y estatal.

2. Sostenibilidad financiera

No es necesario evaluar si el sistema de inteligencia tiene la capacidad financiera para cubrir los costos de las normas a mediano y largo plazo, dado que los costos que supone la ley están considerados en sus habilitaciones presupuestales anuales en forma permanente.

3. Costo de oportunidad

La implementación de la norma es el beneficio de hacer o no hacer, de darse la misma se coadyuvará el objetivo de esta, propiciar la cultura de inteligencia, lo que no se percibe en el ámbito del sistema, ni mucho menos en la política pública.

Beneficios

1. Legitimidad

El posicionamiento del sistema de inteligencia, en el marco de la legislación, garantizará una mayor equidad y justicia social, desde el punto de vista seguridad y bienestar al establecer un vínculo directo entre legitimidad, inteligencia estratégica, política pública y cultura de inteligencia.

2. Cultura de inteligencia

Una de las estrategias para lograr la cultura de inteligencia es contar con normas objetivas y precisas, la legislación propuesta como resultado de la investigación cierra la brecha de carencia de una normativa adecuada, la cual incide finalmente en la concreción de la legitimidad.

3. Estabilidad social

La institucionalización de la cultura de inteligencia solo se logrará con normas adecuadas que incidan en la legalidad propiamente dicha, promuevan la justicia como norma y valor a la vez y la gestión eficaz de los medios, que exprese cambio en el estándar de vida de la población, lo cual incide en la estabilidad social y la gobernanza.

Análisis de constitucionalidad

Las normas propuestas no se contraponen al mandato constitucional, por el contrario, robustecen los derechos de los ciudadanos, promoviendo la dignidad a partir de la consecución de la seguridad y bienestar, a través de un adecuado y oportuno diagnóstico del diseño de la política pública, y consecuentemente coadyuvar al logro de una cultura de inteligencia.

ÍNDICE DE NORMAS A MODIFICAR

- a.** Modificar el Decreto Legislativo N° 1141, que regula la organización y fines del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI.
- b.** Regular la actividad del Sistema de Inteligencia en las políticas de Estado.
- c.** Modificar el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, que aprueba el reglamento que regula las políticas nacionales.
- d.** Participación de la inteligencia estratégica en las Etapas de la política pública, según Guía del CEPLAN.

a. Modificación del Decreto Legislativo 1141, que regula el Fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI

Proyecto de Modificación del Decreto Legislativo N° _____ --PCM

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, con fecha 12 Dic 2012 se expidió el Decreto Legislativo N° 1141, que regula la reforma del Sistema de Inteligencia y la Dirección Nacional de Inteligencia dentro del criterio de modernización del sistema.

Que, con fecha 10 Ene 2017 se expidió la Ley N° 30535, modificatoria del Decreto Legislativo 1141, en cuanto al término inteligencia nacional por el de inteligencia estratégica.

Que, la perspectiva legislativa que supone la dación de la norma no solo abarca el ámbito estrictamente legal, sino tiene que ver con su aspecto de ciencia política, el cual no es analizado, ni regulado, ni legislado adecuadamente por las normas expuestas, por lo que se hace necesario incluir en la norma conceptos propios del ámbito de la ciencia política, pertinentes y coherentes con la gestión del sistema de inteligencia.

Que, la Cuarta Política de Estado, “Institucionalización del diálogo y la concertación”, instituye que el Estado promoverá y fortalecerá una cultura de diálogo e institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana, como única forma de establecer estrategias y metas consensuadas y de visión común con las aspiraciones nacionales;

Que, el análisis de la realidad nacional desde los criterios de legalidad y legitimidad, permiten determinar que se ha evidenciado la existencia de dificultades en la afirmación de dichos conceptos ligados al derecho, pero también a la gestión pública. Que el segundo criterio nos señala en su proceso la inherencia de principios como legalidad, justicia y eficacia que son razón de ser y objetivo por alcanzar de la sociedad y el Estado, para la aprobación de la gestión estatal.

Que, el Art. 16 del Decreto Legislativo N° 1141 define que la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI es una entidad con personería jurídica de derecho gubernamental, independencia funcional y económica, constituyendo pliego presupuestario autónomo.

Que, en la modificación del Decreto Legislativito N° 1141, mediante la Ley N° 30535, se introduce el concepto de inteligencia estratégica para hacer énfasis en la participación del sistema de inteligencia en la política pública, aportando información útil para su formulación.

Que, en los hechos, esta disposición no se materializa en tanto se aprecia que otros sectores del Estado no reciben esta información, y la misma solo está limitada a asuntos de seguridad y políticos, dejándose de lado la priorización de otros sectores ligados al bienestar y desarrollo, generándose notorias brechas de atención por parte del Estado al ciudadano.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 24 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú; con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros:

Modificación del Decreto Legislativo 1141, Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI

Artículo 1°.- Participación del Sistema de Inteligencia en la política pública.

Agréguese un párrafo final al numeral 2 del Art. 2° del Decreto Legislativo N° 1141, modificado por la Ley N° 30535, que regula el Fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI.

Inteligencia estratégica:

Conocimiento útil proporcionado al Presidente Constitucional de la República, Consejo de Ministros, y Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para la formulación y ejecución de la Política General de Gobierno, y con el objeto de garantizar el respeto y vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, defender la soberanía nacional, y promover el

bienestar general y el desarrollo integral de la nación que se fundamenta en la justicia¹.

Artículo 2°.- Modifíquese el Art. 3° del Decreto Legislativo N° 1141, en los términos siguientes:

1) Legalidad: Los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, en el cumplimiento de sus funciones, respetan la Constitución Política del Perú, las leyes y sus normas internas.

2) Legitimidad: Las actividades de inteligencia se legitiman en razón de la seguridad nacional, respetando el equilibrio entre las necesidades del Estado y los derechos de las personas y el respeto a la ley, dentro de los principios de legalidad, justicia y eficacia.

Agréguese al Ar.t 3° del Decreto Legislativo N° 1141, los siguientes numerales:

9) Justicia

El sistema tiene permanente disposición para la consecución de la justicia, actuando con equidad en sus procesos y otorgando a cada uno lo que le es debido, con la sociedad y el Estado.

10) Eficacia

El sistema tiene permanente disposición para la observancia de sus funciones, realizando la misma en base a objetivos y resultados.

La presente Ley es refrendada por el presidente del Consejo de Ministros.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a losdel mes dedel año.....

¹ Valor supremo contenido en la Constitución Política del Perú. Art. 44°, en el cual se sustentan los deberes del Estado.

b. Regular la actividad del Sistema de Inteligencia en las políticas de Estado
Modifíquese el Art. 3° del DS N° 029-2018-PCM, reglamento que regula las políticas nacionales.

Que, el Estado Peruano, por intermedio del Acuerdo Nacional, ha regulado dentro de su planeamiento estratégico 35 políticas de Estado, las cuales armonizan los objetivos y aspiraciones estatales en materia de logro del bienestar y la seguridad.

Que, dentro del marco de la misma, la política correspondiente a la seguridad no regula o especifica la actividad de inteligencia, lo que resta importancia al sistema al apartarla del planeamiento estratégico del Estado, lo cual debe ser modificado o corregido, a fin de mejorar y/o corregir esta brecha de gestión de la seguridad.

Que se hace necesario revisar y actualizar las 35 políticas de Estado aprobadas en el seno del Acuerdo Nacional, a fin de promover la legitimización efectiva del sistema de inteligencia en el diseño de las políticas públicas, pues se materializará con dicho acto su regulación (legalidad), búsqueda del principio de justicia, y realización del logro de la eficacia del sistema, posibilitando una *cultura de inteligencia* que permita empoderar al sistema en el seno social y estatal, básicamente en la:

- Quinta Política de Estado, planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes

Dice:

a. Impulsará la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes;

Debe decir:

Impulsará la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes, para lo cual promoverá la integración técnica de los organismos que generan información estratégica en la formulación de la política pública.

- Novena Política de Estado, Política de Seguridad Nacional

Con este objetivo, el Estado:

Dice:

...

(c) impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional;

...

Debe decir:

(c) impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional y la actividad de inteligencia como sustento de este objetivo del Estado en todos los niveles del sistema educativo nacional;

c. Modificar el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las políticas nacionales.

Modifíquese el Art. 3° del DS N° 029-2018-PCM, en lo que respecta a la precisión de la participación de los órganos adscritos de la PCM con el fin de dar énfasis a la cooperación de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), en la entrega de información útil para el diseño de la política pública.

Proyecto de Modificación de DS N° _____--PCM

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, con fecha 12 Dic 2012 se expidió el Decreto Legislativo N° 1141, que regula la reforma del Sistema de Inteligencia y la Dirección Nacional de Inteligencia dentro del criterio de modernización del sistema.

Que, con fecha 10 Ene 2017 se expidió la Ley N° 30535, modificatoria del Decreto Legislativo 1141, en cuanto al término inteligencia nacional por el de inteligencia estratégica.

Que, la perspectiva legislativa que supone la dación de la norma no solo abarca el ámbito estrictamente legal, sino tiene que ver con su aspecto de ciencia política, el cual no es analizado, ni regulado, ni legislado adecuadamente por las normas expuestas, por lo que se hace necesario incluir en la norma conceptos propios del ámbito de la ciencia política, pertinentes y coherentes con la gestión del sistema de inteligencia.

Que, la Cuarta Política de Estado, “Institucionalización del diálogo y la concertación”, instituye que el Estado promoverá y fortalecerá una cultura de diálogo e institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana, como única forma de establecer estrategias y metas consensuadas y de visión común con las aspiraciones nacionales;

Que, el Art. 16° del Decreto Legislativo N° 1141 señala que la Dirección Nacional de Inteligencia es un órgano dependiente funcionalmente del presidente de la República y funcionalmente adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Que, el Decreto Supremo N° 097-2021-PCM actualizó la calificación y relación de organismos públicos en relación a sus adscripciones, señalando que la Dirección Nacional de Inteligencia está adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, entendido que esta Presidencia por sus características es dependiente de la PCM, pero autónomo en sus funciones.

Que, mediante DS N° 029-2018-PCM se aprobó el reglamento que regula las políticas nacionales, el que en su Anexo 1 aprueba el contenido de la política nacional, en cuya primera parte señala la obligación de diagnosticar adecuadamente la misma.

Que, el análisis de la realidad nacional desde los criterios de legalidad y legitimidad permiten determinar que se ha evidenciado la existencia de dificultades en la afirmación de dichos conceptos ligados al derecho, pero también a la gestión pública. Que el segundo de ellos nos señala en su proceso la inherencia de principios como legalidad, justicia y eficacia que son razón de ser y objetivo por alcanzar de la sociedad y el Estado, para la aprobación de la gestión estatal.

Que, en razón de lo expuesto, resulta necesario modificar el reglamento que regula las políticas nacionales, en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, más aún hacer coherente y útil lo dispuesto en el Art. 1° de la Ley N° 30535, sobre la entrega de información útil por parte de la Dirección Nacional de Inteligencia, para la formulación y ejecución de la política pública;

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8) del artículo 118° de la Constitución Política del Perú; y la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;

Modifíquese el Art. 3° del DS N° 029-2018-PCM, en lo que respecta a la precisión de la participación de los órganos adscritos de la PCM con el fin de dar énfasis a la cooperación de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), en la entrega de información útil para el diseño de la política pública.

DECRETA

Artículo 1°. - Modifíquese el Art. 3° del Reglamento que regula las políticas nacionales”, en los términos siguientes:

Dice:

Políticas nacionales

...

8.4 Los ministerios tienen a cargo la coordinación de sus políticas nacionales, contando con el apoyo de la Presidencia del Consejo de Ministros para la coordinación de su formulación y seguimiento, en lo que resulte pertinente.

...

Debe decir:

...

8.4 Los ministerios tienen a cargo la coordinación de sus políticas nacionales, contando con el apoyo de la Presidencia del Consejo de Ministros y sus organismos adscritos para la coordinación de su formulación y seguimiento, en lo que resulte pertinente.

...

Artículo 2°. Refrendo. El presente Decreto Supremo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima,del
dos mil veintitrés.

d. Participación de la inteligencia estratégica en las Etapas y pasos de la política pública, según Guía del CEPLAN

Etapas y pasos de la política nacional

De acuerdo con la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN, el proceso de elaboración de una política nacional consta de tres (03) etapas y nueve (09) pasos; señala que el contenido de la política pública, mejorando y modificando esta al darle un enfoque de proceso y simplificando sus etapas en comparación con la anterior norma derogada, siendo estas, formulación de la política estatal, implementación de una política nacional, y seguimiento y evaluación, pasos en que se hace evidente contar con información relevante y oportuna para la estructuración de la misma, así como en sus etapas segunda y tercera, donde la implementación y seguimiento exigen también información de cómo se ejecuta la política.

Etapa 1. Formulación de una política nacional

Paso 1. Delimitación y enunciación del problema público

Paso 2. Estructuración del problema público

Paso 3. Determinación de la situación futura deseada

Paso 4. Alternativa de solución seleccionada

Paso 5. Elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores

Paso 6. Elaboración de los lineamientos

Paso 7. Identificación de los servicios, sus estándares nacionales de cumplimiento e indicadores

Paso 8. Identificación de las actividades operativas de los servicios

Paso 9. Alineamiento de la política nacional

Etapa 2. Implementación de una política nacional

- Articulación de la política nacional en los planes estratégicos

- Medidas sectoriales en el marco de la implementación de una política nacional.

- Implementación de las políticas nacionales en el territorio

Etapa 3. Seguimiento y evaluación

- Seguimiento de la política nacional

- Evaluación de la política nacional

Figura 4

Etapas y pasos de una política nacional



Elaboración: CEPLAN

Fuente: Guía de políticas públicas nacionales del CEPLAN (2023)

1. ¿Por qué es que la inteligencia estratégica debe estar integrada en el ciclo de las políticas públicas?

La dinámica actual exige que para el diseño de las políticas públicas se requiere la intervención de diversas disciplinas, toda vez que los problemas públicos son cada vez más complejos debido a la cantidad de actores y variables que confluyen en estos. Es así que tenemos variables como la interculturalidad, el enfoque de género, la seguridad, entre otros. Una de estas disciplinas es la información útil, proporcionada por la inteligencia estratégica, la que está orientada principalmente a reducir el nivel de incertidumbre y riesgo que existe al momento de poner en ejecución un plan, las que pueden generar brechas de desatención o intervención estatal.

La inteligencia estratégica es aquel conocimiento útil que sirve de soporte a una decisión estratégica, y las decisiones que se toman en el Estado son muchas de ellas de ese nivel, al tener repercusiones considerables en espacio, tiempo y expectativas de la población, y se ponen en ejecución a través de las políticas públicas, en ese sentido, se puede afirmar sin mayor duda que la inteligencia estratégica sirve para soportar, a través de la entrega de conocimiento exacto y oportuno, a estas.

La inteligencia estratégica es parte fundamental del ciclo de las políticas públicas, toda vez que permite gestionar de forma más eficiente los niveles de riesgo e incertidumbre al momento de diseñarlas y ponerlas en ejecución. Las políticas públicas son fundamentalmente decisiones del más alto nivel del gobierno, motivo por el cual es que se encuentran integradas a la inteligencia estratégica, toda vez que esta es el elemento principal de los “procesos decisorios” y, por consiguiente, de la data que analizan los tomadores de decisiones. En este ámbito, la inteligencia estratégica tiene una ventaja sobre la data proporcionada por otros sectores, acompaña a la misma su prospectiva, su posibilidad de analizar escenarios.

De acuerdo con Heuer (2010), los desafíos cognitivos que deben afrontar los analistas de inteligencia son de dos tipos: la “incertidumbre inherente”, que es la “niebla natural que rodea las cuestiones de inteligencia indeterminadas y complejas” y la “incertidumbre inducida” que es la “niebla creada por el hombre a través de las operaciones de engaño y negación”. Si bien es cierto que la inteligencia estratégica debe hacerse cargo de ambas, se enfoca más en la incertidumbre inducida, toda vez que son las que representan un mayor riesgo por la presencia de un actor contrario a nuestros objetivos.

En nuestro país no existe un marco legal preciso que permita que los productos de inteligencia sean distribuidos en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), por lo tanto, utilizados de forma óptima tanto para el desarrollo e implementación de las políticas públicas, como de los planes estratégicos. Esta situación viene generando que los objetivos planteados en estos no se vengam cumpliendo de forma adecuada. La incertidumbre y los factores de riesgo, que son dos variables que se deben manejar eficientemente al momento de ejecutar o llevar a cabo las políticas públicas, no se vienen analizando y gestionando de forma eficiente.

2. ¿Cómo es que la inteligencia estratégica debe integrarse en el proceso de elaboración de una política nacional?

La inteligencia estratégica es la columna principal de conocimiento objetivo y analítico que el diseñador y gestor público requiere para la implementación de una política pública. La intervención de la inteligencia estratégica en el proceso

estratégico de formulación de políticas públicas, según la Guía Metodológica de las Políticas Nacionales de CEPLAN, se da en los siguientes pasos:

a. Intervención de la inteligencia estratégica en la delimitación del problema (Etapa 1 - paso 1)

El gestor público debe contar con el soporte del conocimiento objetivo al momento de la delimitación del problema público, ya que se requiere de información procesada para conocer la situación actual de la realidad problemática. El estratega y diseñador de la política requiere insumos de distintas disciplinas, sin embargo, la comprensión de la realidad, desde una perspectiva de la actividad de inteligencia, es de suma importancia puesto que esta tiene una visión holística de la realidad, entrelazando realidad y problemas derivados de los mismos.

En este paso también se busca recopilar la información que permita comprender las necesidades de las personas en la comunidad y su nivel de bienestar, de acuerdo con la visión y costumbres de la población local, ligadas también a la necesidad nacional.

b. Intervención de la inteligencia estratégica en la determinación de la situación futura deseada (Etapa 1 - paso 3)

Conociendo la realidad problemática, la inteligencia estratégica, con una visión prospectiva, propone futuros escenarios respecto de la realidad futura, esta permitirá visualizar de mejor manera el futuro deseado, anticipando y pronosticando de forma más exacta, el contexto del futuro deseado.

c. Intervención de la inteligencia estratégica en la selección de la alternativa de solución (Etapa 1 - paso 4)

Las alternativas de solución son los cursos de acción que se han de seguir para hacer frente al problema público. Para proponerlas, el responsable o gestor público debe considerar recomendaciones de expertos de todos los sectores y miembros de la academia, observar diferentes enfoques de solución que le permitan tener una mejor perspectiva de la realidad. Es allí donde la inteligencia debe sumarse. Las herramientas para elaborar las alternativas de solución, como el método Delphi, panel de expertos, elaboración de escenarios, entre otros, son las mismas que se

utilizan para la producción de inteligencia estratégica, por ende, el gestor público podría soportar su decisión en los productos de inteligencia.

d. Intervención de la inteligencia estratégica en la implementación de la política nacional (Etapa 2)

En este paso la inteligencia estratégica puede informar a los gestores de política pública, en tiempo real, lo que ocurre en su ejecución, y si esta puede ser direccionada o corregida sin generar conflicto o crisis donde sea aplicada, posteriormente el seguimiento y evaluación van de la mano para entender si la política ha cumplido los objetivos planificados, pues pueden existir varios factores que la desvíen, los cuales necesitan ser objeto de corrección inmediata.

Si bien la implementación de una política pública tiene como uno de sus objetivos brindar bienestar a una determinada población, existen otros actores no estatales que no están de acuerdo con su implementación, ya que afectan a sus intereses productivos, comerciales, entre otros; y que muchas veces provienen de la misma población a la cual se va a dar atención. El sistema de inteligencia debe coordinar y participar con los estamentos del Estado en la formulación de las políticas públicas y proponer acciones de contrainteligencia para proteger los intereses del Estado. El gestor público tiene que visualizar el entorno donde la política pública se va a ejecutar, si no lo representa o no cuenta con la información necesaria, la ejecución de esta puede fracasar al no tener el impacto deseado, propiciando que la brecha que se genere pueda ser aprovechada por los grupos antagónicos de la política.

Finalmente, comentar que la política pública busca solucionar un problema público en beneficio de un grupo de personas o de una comunidad, la inteligencia estratégica genera escenarios a través de enfoques que permiten una mejor apreciación de la realidad y de su entorno actual; por lo tanto, hay una relación entre ambas.

Conclusiones

Como se puede apreciar, existe una fuerte y estrecha relación entre los asuntos de seguridad, defensa y desarrollo nacional. La seguridad nacional trata hoy de la protección de los derechos fundamentales de la persona humana. En ese sentido,

los organismos de inteligencia, que antes eran concebidos como instrumentos exclusivamente para los asuntos de seguridad y defensa desde una visión tradicional, hoy en día están en la obligación de ampliar su campo de acción en beneficio del desarrollo nacional desde un enfoque y perspectiva de derechos humanos, la realidad y la norma le imponen esta nueva perspectiva, más aún legitimarse ante la sociedad.

Es importante que la inteligencia estratégica se vincule, coordine y articule con los diferentes estamentos del Estado, con la finalidad de participar en el diseño de las políticas públicas. Los problemas son bastante complejos, producto de la gran cantidad de actores, variables y la dinamicidad de los mismos. Frente a este escenario la inteligencia estratégica es fundamental para gestionar de forma eficiente los niveles de riesgo e incertidumbre, toda vez que brinda a los gobernantes de turno el conocimiento necesario para una correcta toma de decisiones.

Actualmente en nuestro país no existe un marco normativo que permita que los productos de inteligencia sean distribuidos a todas las entidades del Estado, ni tampoco canales de coordinación eficientes. Esta situación ha generado que los objetivos planteados en muchas políticas públicas no se vengán cumpliendo por la carencia de información útil adecuada y oportuna. Al respecto, podemos indicar que un gran porcentaje de los funcionarios del Estado peruano y la propia sociedad desconocen o tienen ideas erróneas respecto de las actividades de inteligencia, esta situación se debe principalmente al poco o nulo nivel de cultura de inteligencia que existe en nuestro país.

Finalmente, la inteligencia estratégica, de acuerdo con la Guía planteada por el CEPLAN, debe intervenir en los pasos 1, 3 y 4 de la etapa 1 del proceso y en la elaboración de una política nacional, toda vez que esta se enfoca en el entendimiento del problema público, buscando determinar relaciones de causalidad entre las diferentes variables y actores existentes. En base a este análisis se busca crear, con una visión prospectiva, la solución futura de la política pública deseada.

La inteligencia estratégica está en la obligación de participar en aquellas políticas públicas donde exista la presencia de un oponente natural (actor ubicable), como, por ejemplo, la política nacional de defensa y seguridad, orden interno,

tráfico ilícito de drogas, crimen organizado, entre otros. Del mismo modo, la contrainteligencia interviene en la Etapa 2, toda vez que en esta se implementa la cadena de valor público, y por consiguiente es fundamental proteger los insumos y las actividades que se han de emplear para la consecución de los objetivos.

Referencias bibliográficas

- Adawi, L. (2014). Objeto y objetivo, la relación entre la política y la estrategia, Pensamiento Conjunto, Año 2, N° 1 (2014): pp. 13-23. Chorrillos: Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Aguilar, L. (2012). *Política pública, una visión panorámica*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Bolivia.
- Aldas Mejías, S. y De Sousa Ferreyra, S. (s/f). *La multidimensionalidad de la seguridad nacional, retos y desafíos de la región para su implementación*.
- Álvaro (2018). *Análisis de la Política Pública de Inteligencia Estratégica*. Universidad de los Andes. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo.
- Álvarez, A. (2017). *Control y fiscalización de inteligencia*. Ministerio de Defensa. Una breve mirada. Iberoamericana. Perú.
- Amezcuca & Gálvez (2002). Los modos de análisis en investigación cualitativa en salud, perspectiva crítica y reflexiones en voz alta. *Rev Esp en Salud Pública* 2002: 76: 423-436.
- Arcos, R. & Antón, R. (2010). *Reservas de inteligencia, hacia una comunidad ampliada de inteligencia*. Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación. Ensayo.
- Balcázar, M. (2019). *Propuesta de modernización del Sistema de Inteligencia Estratégica para la seguridad nacional en México*. Instituto de Administración Pública de Chiapas. https://cesig.itam.mx/sites/default/files/cesig/180105_tesis_doctor_balcazar-.pdf.
- Ballesteros (2016). En busca de una estrategia de seguridad nacional. Dirección de Estudios Estratégicos. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/MABM_ESN.pdf
- Bastos, M. (2012). Análisis de políticas públicas e inteligencia estratégica: qué pueden aprender mutuamente. Universidad Santiago de Compostela. CESEDEN. https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/c/u/cuestiones_inteligencia.pdf.
- Bisquerra, R. (2012). Metodología de la investigación educativa. España: La Muralla.

- Bobbio, N. y Bovero, M. (1984). *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo. Trad. de José Fernández Santillán.
- Bobbio, N. (2000). *Diccionario de política*. Editorial Siglo XXI. México.
- Bobbio, N. (2007). Cada vez sabemos menos. En: *Poiesis. Revista de Filosofía*. Disponible en formato electrónico: <http://www.geocities.com.Fdo.Mauricio.Bobbio.htm>. Consulta: septiembre, 2007.
- Bolívar, A. (2009). Cultura, períodos culturales y servicios de inteligencia en el Perú. Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica.
- Buckley, W. (1993). *La sociología y la teoría moderna de los sistemas* (Aníbal C. Leal, Trad.). Buenos Aires: Amorrortu.
- Buleje, P. (2021). *Análisis del impacto de la institucionalidad política en la calidad de las políticas públicas, Perú 2002-2019*. Tesis de doctorado, Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). <https://renati.sunedu.gob.pe/bitstream/sunedu/2221559/1/TESIS%20DE%20GRADO%20GRAL%20BULEJE.pdf>
- Claudio, J. (2013). *El método de análisis de inteligencia en el modelo de planeamiento militar para el defensa argentino*. [Tesis. Universidad de la Plata] Argentina. Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional.
- Cabanellas, G. y Alcalá-Zamora, L. (1991). *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Tomo V, Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires.
- Cabrera Toledo, L. (2015). *La inteligencia estratégica: una herramienta necesaria para la toma de decisiones en el estado del siglo XXI*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Ecuador. (p. 25, 185)
- Castro Contreras, J. (2004). Inteligencia estratégica en un Estado democrático. *J.R.C.C. Estudios y Proyectos Sociales E.I.R.L.* Primera edición. (p. 16).
- Canard, Y. (2014). *La legitimidad de las leyes*. repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/695/TFG000588.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CEPLAN (2018). *Guía de Políticas Nacionales*. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018 /CEPLAN/PCD

- CEPLAN (2023). *Guía de Políticas Nacionales*. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018 /CEPLAN/PCD.
- Chavarría, J. A. (2016). Evaluación de programas públicos. [:/Users/USUARIO/Downloads/Dialnet-EvaluacionDeProgramasPublicos 5590078.pdf](#)
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Art. 1°, 44°. Lima-Perú.
- Consejo Nacional de Inteligencia (CNI) (junio 2001). *Ley N° 27479*, que reemplazó al Sistema Nacional de Inteligencia (SIN).
- Cortés, D. (2019). *Transformación de la inteligencia estratégica en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia. Hitos y retos en el escenario actual. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77399>. Pág.33
- Cotta, S. (1981). *Seis tesis sobre la relación entre el derecho natural y el derecho positivo*. Universidad de Navarra. <https://dadun.unav.edu/bitstream/Seis tesis>
- Cuche, D. (1997). *Nouveaux regards sur la culture. L'évolution d'une notion en anthropologie*. Sciences Humaines. Nov., N° 77, (pp. 20-27).
- Cremades, Á. (2021). Sobre las instituciones estatales de seguridad en América Latina: similitudes y particularidades frente al caso español. *Methaodos. Revista de ciencias sociales* 9 (1):45-59. doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.447
- Cremades & Bueno (2022). El desarrollo de la política de cultura de inteligencia en España. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/5400/4187>
- Delgado Godoy, L. (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de políticas públicas*. Junta de Comunidades Castilla-La Mancha.
- Decreto Legislativo N° 1141 (2012). *Ley de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI*. Art. 2°, Art. 3°. Diario El Peruano.
- Decreto Legislativo 1064. Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y Estados Unidos.
- Díaz Matey, G. (2009). *Inteligencia teórica. Aproximaciones metodológicas al estudio de la inteligencia en España*. Editorial Chavín.

- Diez, M. (2020). *Relaciones cívico-militares en un contexto de seguridad multidimensional: Perú y Argentina*. Visión Conjunta, (pp. 12-21).
- Durkheim, E. y Mauss, M. (s/f). La cultura como un conjunto de fenómenos sociales. <https://www.redalyc.org/pdf/3050/305026563004.pdf> Universidad Autónoma Metropolitana de México, *Revista Sociológica*.
- Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (2016). *La inteligencia, un enfoque integral*. Ministerio de Defensa. Investigación.
- Espinoza (2011). *Análisis de la relación entre desarrollo humano y seguridad: principales indicadores departamentales*. Consultoría. dgfund.org/sites/default/files/CPPB_ESTUDIO_Guate_Desarrollo%20Humano%20y%20Seguridad-%20indicadores%20departamentales.pdf.
- Flick, U. (2012). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid, España: Ediciones Morata.
- Fukuyama (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Ediciones B.
- García Sanz, F. (2005). *Introducción: Hacia una cultura de los servicios de inteligencia*, en: F. García Sanz (ed.), "Al servicio del Estado: inteligencia y contrainteligencia en España", Arhor, N° 709, t. CLXXX, (pp. 1-21).
- García, M. (2013). La cultura de seguridad y defensa, filosofía y Estados del futuro. http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/SERVICIOSGENERALES/IUISI/COLABORACIONES/087%20DOC_ISIE_19_2013.PDF
- Gómez, A. & Medrano, A. (diciembre 2017). Orígenes en el proceso de inteligencia en el Perú. Ministerio de Defensa. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, N° 21*. Quito.
- Gómez de la Torre, A. (2009). *Hacia una cultura de inteligencia. Un desafío para el Perú*. Colegio Nacional de la Defensa.
- Goberna, J. (2005). *La cultura de la inteligencia y la historia contemporánea de España: Problemas actuales y perspectivas de futuro*. Artículo.
- Hernández, Fernández & Baptista (2006). *Metodología de la investigación* (p. 118).
- Hernández, J. L. (2009). *El concepto de legitimidad desde una perspectiva histórica*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Holzman, G. (2002). "Paper" *Desafíos de la inteligencia*. (p. 12).

- Heuer, R. (2010). The Psychology of Intelligence Analysis. [International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts. 214 p.](#)
- IDEPE. (s/f). *Sistemas de inteligencia comparados*. Aportes al caso peruano. Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Ingold (1994). *Humanity and Animality*. Companion encyclopedia of anthropology: humanity, culture and social life. Londres: Routledge.
- Kendall (1949). The Function of Intelligence, World Politics. pp.542 - 552). Libro físico.
- Kent (1949). Strategic intelligence for American world policy. Princeton: Princeton University Press, 1949. Users/IL/Downloads/Dialnet-ElPapelDeLa InteligenciaEstrategicaEnElMundoActual-4275959.pdf
- Ley que regula el Sistema de Defensa Nacional (2012). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-el-sistema-de-defensa-naciona-decreto-legislativo-n-1129-875566-3/>
- Ley del Sistema de Inteligencia (2012). Decreto Legislativo N° 1141. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-fortalecimiento-y-modernizacion-del-s-decreto-legislativo-n-1141-876803-2/>
- Ley N° 30535 (10 marzo 2017). Modifica el Decreto Legislativo N° 1141. Modificatoria de la Ley del Sistema de Inteligencia Nacional. <https://www.google.com/search?q=ley+30535&tbm=isch&ved=2ahUKEwjT9Y7g7dv7AhWfuZUCHd-9CoMQ2->
- Ley N° 28664 (2006). Ley del Sistema de Inteligencia Nacional y de la Dirección Nacional de Inteligencia.
- Ley de Seguridad Mexicana (2005). Expedida por la Cámara de Diputados México. <https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-de-seguridad-nacional/gdoc/>
- Lobelle, G. (2017). *Políticas públicas sociales: apuntes, reflexiones y alcance*. (pp. 81-96).
- Llop, S. (2015). *Apuntes de inteligencia básica*. In J. Paz, *Inteligencia Estratégica Latinoamericana* (pp. 91-95). Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

- Llop, S. (2015). *La cultura de inteligencia y su importancia en la era del conocimiento*. In J. Paz, *Inteligencia Estratégica Latinoamericana* (pp. 91-95). Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Marín y Morales (2010). Modernidad y modernización en América Latina: una aventura inacabada, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Vol. 26, N° 2 (pp. 343- 362).
- Marina, J. (2011). Pedagogía de la cultura de seguridad en la enseñanza no universitaria. [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/DialnetPedagogiaDeLaCulturaDeLaSeguridadEnLaEnsenanzaNoUn-3834266%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/DialnetPedagogiaDeLaCulturaDeLaSeguridadEnLaEnsenanzaNoUn-3834266%20(1).pdf)
- McNamara, R. (1988). *Los objetivos nacionales, el poder nacional y la democracia*. Colegio de Estudios Estratégicos del Salvador.
- Mearsheimer, J. J. (2007). Structural realism. *International relations theories: Discipline and diversity*, 83. Disponible en: <https://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/StructuralRealism.pdf>
- Méndez, A. (2018). Análisis de la Política Pública en Inteligencia Estratégica. Universidad Los Andes. Escuela de Postgrado Alberto Lleras Camargo. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/34662/u808242.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Defensa Argentino (2015). Perspectiva y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo de cambio. Póster de la obra de José Gabriel Paz. Pág. 138 <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/8702/RFLACSO-Ur18-10-Garcia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Defensa de España (2013). *El papel de la inteligencia estratégica en el mundo actual*. Biblioteca Virtual. <https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/BVMDefensa/es/consulta/registro.do?id=111364>
- Montero, J. (2012). *Inteligencia estratégica para la gobernabilidad*. [Tesis de Doctorado en Política Pública]. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México (p. 215, 221).
- National Defense Intelligence College (2009). Democratización de la función de inteligencia.

- Navarro Bonilla, D. (2009). *Espías: tres mil años de información y secreto*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Organización de Estados Americanos-OEA (2003). *Declaración sobre la Seguridad* de las Américas. https://www.oas.org/XXXVGA/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf
- Paz, G. (2014). *Inteligencia estratégica en América Latina*. Calidad y Eficiencia de la Gestión Estatal. Artículo. Universidad del Salvador, Argentina.
- Paz, J. (2015). *Perspectivas de cooperación en inteligencia estratégica. Un aporte para la consolidación de la integración regional*. In J. Paz, *Inteligencia Estratégica Latinoamericana* (pp. 21-37). Buenos Aires: Ministerio de Defensa de Argentina.
- Pérez, G. (1994). *Investigación cualitativa, métodos y técnicas*. Buenos Aires: Hernandarias. https://www.academia.edu/14147106/Manual_de_Investigaci%C3%B3n_enPsicolog%C3%ADa_Cap%C3%ADtulo_Investigaci%C3%B3n_Cualitativa
- Platt, W. (1983). *Producción de inteligencia estratégica. Principios básicos*. Buenos Aires: Editorial Struhart & Cía.
- Quintana, A. y Montgomery, W. (2006). *Metodología de la investigación científica cualitativa*.
- Resolución Ministerial N° 425-2008-MINSA. *Estrategia Sanitaria Nacional de atención a personas afectadas por contaminación con metales pesados y otras sustancias químicas*.
- Resolución Ministerial N° 979-2018/MINSA. Aprobó el documento técnico: *Lineamientos de política sectorial para la atención integral de las personas expuestas a metales pesados*.
- Rivas, J. (2016). *Inteligencia, un eje transversal en el desarrollo de Guatemala*. Tesis de Doctorado en Seguridad Estratégica. Universidad de San Carlos, Guatemala.
- Resolución Suprema N° 034-2020-PCM. *Creó la Comisión Multisectorial Temporal para el abordaje integral a favor de la población expuesta a metales pesados*.

- Rodríguez, A. (2011). *Las políticas públicas de seguridad y defensa nacional y su influencia en el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) del Estado peruano*. [Tesis de Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional]. Perú. (p. 7, 187).
- Romero, H. (2016). *La inteligencia en Colombia*. Universidad Militar de Nueva Granada.
- Rusell, S. (2015). *Comprendiendo la cultura de inteligencia en las Américas y su utilidad estratégica para la seguridad nacional*. <https://www.casade.org/BibliotecaCasade/libro-inteligencia-web.pdf>.
- Rusell, S. & Lemozy, S. (2018). *Democratización de la función de inteligencia*. National Defense Intelligence College. Washington, DC.
- Rusell, S. (2020). *Evaluando la legitimidad democrática de la inteligencia estratégica en Colombia*.
- Ruiz López, D., y Cadenas Ayala, C. E. (s/f). ¿Qué es una política pública? *IUS Revista jurídica*. Universidad Latina de América. (p. 2).
- Saavedra, B. (2015). *Inteligencia estratégica en un mundo globalizado en Latinoamérica. Retos y desafíos en el siglo XXI*. [file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/2103%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/2103%20(6).pdf).
- Schaffhauser, P. (2014). El pragmatismo en la sociología: un nuevo giro epistemológico. Scielo. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-49642014000100001
- Sherman, K. y Washington, P. (1967). *Inteligencia estratégica*. Pleamar. Buenos Aires. Argentina.
- Sansó-Rubert Pascual, D. (2006). La articulación de la comunidad de inteligencia española: realidad y perspectiva de futuro”. *Boletín de Información del CESEDEN*. 297: 49-68
- Shica (2022). *La inteligencia estratégica en el planeamiento estratégico de la explotación de los recursos mineros nacionales: caso proyecto minero Michiquillay en la región Cajamarca*. Tesis de Maestría en Inteligencia Estratégica. Pág.84.
- Soto (2022). *Diseño de un modelo para el análisis de políticas públicas, basado en información estadística y la toma de decisiones oportunas en el sector público*.

file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Informe%20Final%20de%20Tesis_ING.%20IVAN%20DENNYS%20SOTO%20RODRIGUEZ%20(1).pdf.

- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Editorial Universidad de Antioquia. Facultad de Enfermería. 1ª Edición en español.
- Suárez (2010). *Política pública*. Página Web de la Universidad Continental.
- Swenson, R. (2015). *Comprendiendo la cultura de inteligencia en las Américas y su utilidad estratégica para la seguridad nacional*. Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación. Ensayo. Argentina.
- Swenson, R. y Lemozy, S. (2009). *Profesionalismo en inteligencia en las Américas El marco de una teoría axiológica de la inteligencia nacional. En democratización de la función de inteligencia*. National Defense Intelligence College. Washington D.C. (p. XV).
- Tamayo, R. (2005) y Salmorán: Los publicistas medievales y la formación de la tradición política de occidente, México: UNAM, 2005, “Excursus II”, p. 214.
- Tamayo, Y. (2012). Legalidad y legitimidad en las operaciones militares. *Revista de la Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú*.
- Torres, F. (2020). *La democratización de la Dirección Nacional de Inteligencia, en el marco de la Política de Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho, período 2000-2016*. [Tesis para optar el grado académico de Maestro en Inteligencia Estratégica]. (p. XI).
- Ugarte, J. (2005). *La relación entre inteligencia y política y sus consecuencias en las estructuras y normas de los sistemas de inteligencia*. [Tesis cualitativa].
- Urrutia, J. (2016). Inteligencia para la seguridad nacional, el caso mexicano, 2005-2015. Universidad Autónoma de Puebla. Tesis doctoral.
- Universidad Nacional de la Defensa (2009). *Democratización de la cultura de inteligencia*.
- Velasco, R., & Arcos, R. (2015). *Cultura de inteligencia*. Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Ministerio de Defensa. Presidencia de la Nación. Ensayo. Argentina.

- Velasco, F., & Arcos, R. (2012). *Cultura de inteligencia. Un elemento para la reflexión y la colaboración internacional*. Plaza y Valdez Editores.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Revista Desafíos*. Universidad del Rosario, Colombia (p. 156).
- Vergara I., J.L. (2018). *La seguridad nacional de México, hacia una visión integradora*, CD, México, Siglo XXI Editores.
- Vidal, J. (2016). *Inteligencia para la seguridad nacional, el caso mexicano, 2005-2015*. Universidad Autónoma de Puebla.
- Villamizar, A. (2004). *La reforma de la inteligencia, un imperativo democrático*. Ensayos de Seguridad y Democracia. Fundación Seguridad y Democracia. Universidad de Texas.
- Waltz, K. (1969a), *Man, the State and War (A Theoretical Analysis)*, New York: Columbia University Press.
- Winchester, L. (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en América Latina y el Caribe*. Curso Internacional Políticas presupuestarias y gestión por resultados en América Latina y el Caribe, 14 al 25 de noviembre del 2011, Santiago de Chile (p. 3).
- Zavala, F. (2019). Análisis de la gestión del Fondo de las Fuerzas Armadas y su empleo en las contrataciones de la Fuerza Aérea del Perú. Tesis de Maestría en Defensa y Desarrollo Nacional, Centro de Altos Estudios Nacionales.
- USC-CESEDEN (2012). Cuestiones de inteligencia en la sociedad contemporánea. Seminario de Estudios. https://publicaciones.defensa.gob.s/media/downloadable/files/links/c/u/cuestiones_inteligencia.pdf

Otros

- PUCP (2020). Herramientas de análisis de inteligencia estratégica para la gestión pública. Evento académico desarrollado en la Escuela de Gobierno.

Anexo 1: Matriz de Consistencia

Título: El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica y su integración en el diseño de Políticas Públicas para el logro de una cultura de Inteligencia

| Preguntas de investigación | Objetivos | Justificación | Observables | Metodología |
|--|--|--|---|---|
| Pregunta General | Objetivo General | | | |
| ¿Cómo el criterio de legitimidad en la Inteligencia Estratégica incide positivamente en su integración en el diseño de Políticas Públicas para el logro de una Cultura de Inteligencia? | Analizar en base al criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica, para su integración en el diseño de las políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia. | Justificación Justificación práctica La investigación, hace evidencia de un aspecto poco conocido de la realidad de seguridad del país, la labor del sistema de inteligencia, la cual mediante sus procesos genera información adecuada, inteligencia estratégica, para la toma de decisiones en las altas esferas de gobierno, específicamente relacionada el diseño de la política pública, proceso ligado al ámbito jurídico y político del sistema, el cual no cumple estos alcances pese a existir legislación pertinente al respecto. No permitiéndose lograr una cultura de inteligencia. | <ul style="list-style-type: none"> • Legalidad Cumplimiento de la ley (Estado). • Justicia Equidad (La sociedad debe percibirlo). • Eficacia Gestión por resultados (Incide en la cultura de Inteligencia) • Aprobación (ciudadana) Beneplácito ciudadano. • Políticas públicas Decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional, sectorial o multisectorial en un período de tiempo”. • Cultura de Inteligencia Política y concientización pública con el objetivo de mejorar el conocimiento de la sociedad en lo que respecta al fin y las funciones del Sistema de Inteligencia. | Enfoque Cualitativo |
| Preguntas Específico | Objetivos Específicos | | | |
| 1. ¿Cómo el criterio de legitimidad - legalidad en la inteligencia estratégica tiene implicancia positiva en su integración en el diseño de Políticas Públicas para el logro de una cultura de inteligencia? | 1. Analizar el criterio de legitimidad - legalidad en la inteligencia estratégica, para su integración en el diseño de Políticas Públicas para el logro de una cultura de inteligencia. | Justificación teórica La investigación genera una serie de nuevos conocimientos que enriquecen la teoría existente, generando una lógica de análisis y pensamiento y una nueva perspectiva del conocimiento de esta realidad. | | Diseño Teoría Fundamentada |
| 2. ¿Por qué el criterio de legitimidad - justicia en la inteligencia estratégica tiene implicancia positiva en su integración en el diseño de Políticas Públicas para el logro de una cultura de inteligencia? | 2. Estudiar el criterio de legitimidad - justicia en la inteligencia estratégica, para su integración en el diseño de Políticas Públicas para el logro de una cultura de inteligencia. | | | |
| 3. ¿Cómo el criterio de legitimidad - eficacia en la inteligencia estratégica tiene implicancia positiva en su integración en el diseño de Políticas Públicas para el logro de una cultura de inteligencia? | 3. Analizar el criterio de legitimidad - eficacia en la inteligencia estratégica, para su integración en el diseño de Políticas Públicas para el logro de una cultura de inteligencia. | | | |
| 4. ¿Por qué el criterio de legitimidad - aprobación ciudadana en la inteligencia estratégica tiene implicancia positiva en su integración en el diseño de Políticas Públicas para el logro de una cultura de inteligencia? | 4. Analizar el criterio de legitimidad - aprobación ciudadana en la inteligencia estratégica, para su integración en el diseño de Políticas Públicas para el logro de una cultura de inteligencia. | | | |
| 5. ¿Cómo la doctrina y la legislación actual de inteligencia estratégica permiten integrar la inteligencia estratégica en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia? | 5. Proponer estrategias en base al criterio de legitimidad en la Inteligencia Estratégica, para su integración en el diseño de Políticas Públicas para el logro de una cultura de inteligencia | | | |
| | | | | Tipo: Descriptivo – analítico – propositivo Método: Hermenéutico |

Anexo 2: instrumentos de acopio de información

a. Ficha de recojo de información

| El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica y su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia | | |
|---|---|-----------------------------|
| VARIABLES | DIMENSIONES | PALABRAS CLAVES DE BÚSQUEDA |
| | | |
| Título de documento - referencia | Nombre autor (s) | |
| | | |
| Editorial | Dirección URL | |
| | | |
| País | Fecha de publicación | Fecha de consulta |
| | | |
| Variable o dimensión apoyada | Ubicación de la fuente en el cuerpo del trabajo | |
| | | |
| Ideas principales | | |

Fuente: Se ha elaborado en atención a la necesidad de la investigación.

b. Entrevista

Centro de Altos Estudios Nacionales

Escuela de Posgrado

Guía de entrevista sobre la tesis doctoral “El criterio de legitimidad en la inteligencia estratégica y su integración en el diseño de políticas públicas para el logro de una cultura de inteligencia”.

(Formato según Hernández S.R., Fernández C.R. y Baptista L. P. – 6ª Edición – 2014)

- 1. Fecha** : Período comprendido entre el 08 oct y nov 2022.
- 2. Lugar** : Personalmente en el domicilio de los entrevistados.
- 3. Entrevistadores** : Víctor Pizarro Carrillo (Entrevistador)
- 4. Entrevistado** :

5. Introducción/Presentación:

Hoy, la actividad de inteligencia, en este caso la inteligencia estratégica, no solo se circunscribe al ámbito de la seguridad, también abarca todo el espectro del accionar del Estado, bienestar y seguridad. Estas se manifiestan a través de políticas públicas, planes, estrategias y acciones, haciendo evidente la necesidad del sistema de legitimarse y generar una cultura de inteligencia a fin de dar a conocer la importancia de su trabajo en la gestión estatal y la gobernabilidad del país, lo cual genera una problemática singular y poco tratada en la academia, por lo que se presenta esta investigación con el fin de conocer esta realidad y proponer respuestas a las brechas manifestadas en la misma.

6. Características de la entrevista

La entrevista realizada reunió las condiciones de ser semiestructurada, abierta y planificada. Se validó la información resultante.

Los entrevistados han desempeñado cargos de directores de inteligencia de las Fuerzas Armadas y Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), por lo que su conocimiento y experiencia fueron importantes para sustentar la investigación, en todas sus dimensiones.

7. Preguntas de la entrevista

1. ¿Considera Ud. que el criterio de legitimidad, con sus principios de legalidad, eficacia y justicia (positivización o materialización de sus aspiraciones

personales e internas del hombre en la legislación y la acción del Estado), es relevante para la labor del sistema de inteligencia?

2. ¿Considera Ud. que el logro del criterio de legitimidad permitirá lograr la aprobación de la sociedad y el Estado y de la labor del sistema de inteligencia y su producto, la inteligencia estratégica, posibilitando su inserción en las políticas públicas y el logro de una cultura de inteligencia?
3. ¿Qué relación considera Ud. que existe entre el Sistema de Inteligencia Nacional y el proceso de formulación de políticas públicas?
4. ¿Considera Ud. que el sistema de inteligencia no solo debe participar generando información en materia de inteligencia estratégica, relacionada a la seguridad, sino también la pertinente a su integración en la formulación de políticas públicas?
5. ¿Considera Ud. que, pese a existir normatividad expresa que dispone la participación del sistema de inteligencia en la producción de inteligencia estratégica y su entrega para la formulación de las políticas públicas, existen sectores como los gobiernos regionales y locales que no reciben información de esta instancia de seguridad, para la materialización de sus políticas?
6. ¿Considera Ud. que la inteligencia estratégica puede colaborar con el sistema estatal a fin de cumplir uno de los principios de la legitimidad, la eficacia de la gestión estatal, objetivo de la política pública?
7. Teniendo en consideración la Guía de Políticas Nacionales del CEPLAN, en la cual la formulación de políticas públicas permite alcanzar la solución a un problema público, y este proceso incluye realizar un análisis de diversos factores como el político, económico, social, tecnológico, ambiental y otros, ¿considera necesario que en el proceso de formulación de políticas públicas comprenda dentro de su análisis estratégico un factor de seguridad, propio de la inteligencia estratégica?

8. ¿La participación del sistema de inteligencia en la formulación y ejecución de la política pública coadyuva al logro de una cultura de inteligencia?
9. ¿La legalidad, justicia y eficacia, componentes de la legitimidad, concepto del cual no es ajena la actividad de inteligencia estratégica, coadyuvan al logro de una cultura de inteligencia?
10. ¿Cómo considera Ud. que la inteligencia estratégica debe integrarse en el proceso de elaboración de una política nacional?
11. ¿Cómo cree Ud. que se puede ayudar a construir una cultura de inteligencia en la sociedad peruana?

Anexo 3: Autorización de acceso al campo

No es pertinente en tanto no se ha accedido a centro de investigación, entidad o dependencia relacionada al tema objeto de investigación.

Anexo 4: Autorización para el levantamiento de información

No se ha solicitado al Centro de Altos Estudios Nacionales, en razón de que no se ha recurrido a ningún centro académico o de otro tipo para solicitar información relacionada al proceso de investigación.

Anexo 5: Otros

Sin novedad