



**“LINEAMIENTOS PARA LA MEJORA DEL PLAN
ESTRATÉGICO DEL EJÉRCITO 2018-2020, ENFOCADO EN LA
MODERNIZACIÓN DE SU FUERZA OPERATIVA”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

Sr. Carlos Edgar Quicaño Villegas

Sr. Raúl Iván Ramos Peralta

Sr. Pedro Édison Rengifo Marin

Asesor: Profesor José Díaz Ismodes

2017

A nuestras familias por su incondicional apoyo.

A nuestros profesores por sus enseñanzas.

Al glorioso Ejército del Perú.

Agradecemos al personal de la Dirección de Planeamiento del Ejército del Perú por su invaluable apoyo en la realización del presente estudio. Igualmente, a la Universidad del Pacífico por la formación brindada y al Ejército del Perú por la oportunidad de mejorar nuestros conocimientos de gestión pública.

Resumen ejecutivo

La evaluación del Plan Estratégico Institucional del Ejército 2013-2016, bajo la metodología del proceso de seguimiento para sectores del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), evidenció vacíos en el diseño de los objetivos, acciones, metas e indicadores, así como deficiencias en el alineamiento con el Plan Estratégico del Sector Defensa, que impide medir el logro en el acercamiento a su visión institucional y la contribución del Ejército del Perú a la consecución de los objetivos del sector.

Si bien el nuevo Plan Estratégico Institucional 2017-2019 no ha reparado en estas brechas, los defectos de forma aún se mantienen y transmiten a las dependencias la idea de que se perpetúa la falta de un norte claro en el proceso de modernización del Ejército del Perú tanto en la organización de mando/administrativa como en la fuerza operativa.

Asimismo, si bien los procesos de transformación militar ya tienen más de una década en el continente latinoamericano, estos aún no han sido incorporados del todo a la gestión pública en el sector Defensa. El proceso de transformación de la fuerza operativa que hoy se levanta como uno de los modelos de mejoramiento de los ejércitos en el mundo todavía no ha sido enfocado o estudiado a profundidad en el Ejército del Perú.

El Ejército peruano recientemente ha planificado la modernización de su fuerza operativa sobre la base de distintos enfoques de planeamiento de fuerzas. Entre los años de 1970 y 1985, se hizo una combinación del enfoque descendente y del enfoque por amenazas y vulnerabilidades; entre los años de 1985 y 2000, se impulsó el enfoque fiscal y el de amenazas y vulnerabilidades; posteriormente, entre los años 2001 y 2011, se impuso el enfoque fiscal y el de base-cima. Actualmente, el enfoque preconizado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas desde el 2011, y adoptado por el Ejército del Perú, es el de planeamiento por capacidades.

El estudio sigue un enfoque cualitativo y conduce a definir aspectos de mejora de forma y fondo en la formulación e implementación del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020 sobre la base de esta corriente teórica, que reconoce la realidad de las nuevas amenazas para el Estado, pensadas en el campo militar, y la armoniza con los principios de eficiencia, eficacia y economía de la nueva gestión pública.

En conclusión, conjugar el planeamiento militar basado en capacidades con los lineamientos del sistema nacional de planeamiento, liderado por el Ceplan, es una tarea que se facilita si se realiza a la luz de los pilares del proceso que lleva a la transformación militar, desde la adaptación y la modernización de la fuerza operativa. Dicha tarea se fortalece si se emplean las herramientas de gestión pública, principalmente el planeamiento y presupuesto multianual, la gestión por procesos y el seguimiento de la implementación, así como el mecanismo de monitoreo del *delivery unit*.

Índice de contenidos

Índice de tablas.....	ix
Índice de gráficos	x
Índice de anexos	xi
Capítulo I. Introducción	1
Capítulo II. Planteamiento del problema.....	3
1. Delimitación de la investigación.....	3
1.1. Delimitación espacial.....	3
1.2. Delimitación temporal.....	3
1.3. Delimitación social	3
1.4. Delimitación teórica.....	3
2. Determinación del problema	4
2.1. Estructuración del problema	4
2.1.1. Problema general.....	4
2.1.2. Problemas específicos	4
3. Enfoque de la solución programada.....	5
4. Objetivos de la investigación	5
4.1. Objetivo general.....	6
4.2. Objetivos específicos	6
5. Justificación e importancia de la investigación.....	6
6. Metodología de la investigación	6
6.1. Enfoque cualitativo	7
6.2. Diseño no experimental.....	7
6.3. Descriptivo transeccional	7
6.4. Definición de la propuesta	9
Capítulo III. Marco conceptual	10
1. Conceptos de gestión	10
1.1. El seguimiento estratégico institucional.....	10
1.2. La mejora en la implementación	13
1.3. Lineamientos.....	15

2. Conceptos del ámbito militar	15
2.1. El planeamiento de las fuerzas	15
2.2. Planeamiento basado en capacidades	18
2.2.1. Capacidad militar	18
2.2.2. Planeamiento de fuerzas.....	19
2.3. Proceso de planeamiento estratégico en el sector Defensa en el Estado peruano	20
2.4. Los nuevos roles del Ejército	21
2.5. Las nuevas capacidades o capacidades conjuntas de las Fuerzas Armadas	22
2.6. Proceso de transformación	23
3. Conclusiones	23
Capítulo IV. Evaluación del Plan Estratégico Institucional 2013-2016	25
1. Coordinación del seguimiento.....	25
1.1. Lineamientos y procedimientos para la gestión de la información	25
1.2. Identificación de elementos críticos.....	26
1.3. Identificación de capacitación.....	26
2. Indicadores para el seguimiento.....	26
2.1. Análisis de consistencia	27
2.1.1. Consistencia interna	27
2.1.2. Consistencia externa.....	29
2.2. Análisis de coherencia	32
2.2.1. Coherencia interna	32
2.2.2. Coherencia externa.....	33
3. Nueva metodología	33
3.1. Las bases de la nueva metodología	33
3.2. Objetivos estratégicos institucionales	34
3.3. Acciones estratégicas institucionales	35
4. Conclusión	35
Capítulo V. El proceso de transformación de la fuerza operativa.....	36
1. Consideraciones del proceso de transformación en el Ejército de los Estados Unidos.....	36
2. Consideraciones del proceso de transformación en el Ejército de Chile	38
3. Consideraciones del proceso de transformación en Colombia.....	40
4. Aportes teóricos para el proceso de transformación	42
5. Lineamientos para el diseño de un proceso de transformación en el Ejército del Perú	44

Capítulo VI. Lineamientos para el diseño del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020	46
1. Lineamientos para la mejora del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020	46
1.1. Mejora del planeamiento estratégico en el Ejército	46
1.2. Desarrollo del PDI con bases en el proceso de transformación de la fuerza.....	47
1.3. Desarrollo y completamiento del planeamiento por capacidades	48
2. Lineamientos para el sustento presupuestal	51
2.1. Presupuestos por resultados	51
2.2. Parámetros para el control de resultados y presupuestos históricos.....	51
2.3. Propuesta de interacción del planeamiento y presupuesto institucional	51
3. Incorporar el proceso de transformación de la fuerza en el Ejército del Perú.....	52
3.1. Tendencias reveladas en las entrevistas a expertos de la Diplane.....	53
3.1.1. Tendencias con respecto al planeamiento estratégico	53
3.1.2. Tendencias con respecto al presupuesto.....	54
3.1.3. Tendencias con respecto al modelo de transformación de la fuerza	54
3.2. Estrategias para el diseño de un proceso de transformación en el Ejército del Perú.....	55
3.2.1. Institucionalización del PDI basado en el proceso de transformación	55
3.2.2. Establecimiento de factores de importancia en el proceso de transformación de la fuerza.....	55
3.2.3. Hoja de ruta de la transformación de la fuerza.....	58
4. Unidad de cumplimiento	59
Conclusiones y recomendaciones	61
1. Conclusiones	61
2. Recomendaciones.....	63
Bibliografía	65
Anexos	68
Notas biográficas	71

Índice de tablas

Tabla 1.	Grupo de expertos entrevistados	8
Tabla 2.	Pasos y productos en las etapas del seguimiento.....	13
Tabla 3.	Planeamiento de la fuerza comparado al planeamiento operativo.....	16
Tabla 4.	Enfoques alternativos para el planeamiento de fuerzas	16
Tabla 5.	Verificación del objetivo estratégico	27
Tabla 6.	Verificación de la acción estratégica tipo A: Bienes y servicios.....	27
Tabla 7.	Verificación de la acción estratégica tipo B: Soporte.....	28
Tabla 8.	Verificación de la acción estratégica tipo C: PIP jerarquizados.....	28
Tabla 9.	Verificador del indicador	29
Tabla 10.	Verificación de consistencia externa de un objetivo estratégico institucional	30
Tabla 11.	Verificación de consistencia externa de acción estratégica tipo A.....	31
Tabla 12.	Verificación de consistencia externa de acción estratégica tipo B	32
Tabla 13.	Acciones para completar planeamiento por capacidades en el Ejército	50
Tabla 14.	Tipología de las grandes unidades del Ejército en el espectro de las operaciones	57

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Proceso de la fase de seguimiento	12
Gráfico 2.	Esquema del planeamiento basado en capacidades	19
Gráfico 3.	Proceso de planeamiento estratégico en el sector Defensa.....	20
Gráfico 4.	Coherencia interna del PEI	33
Gráfico 5.	Preimagen de futuro del Perú al 2030	34
Gráfico 6.	Proceso de transformación del Ejército de los Estados Unidos.....	37
Gráfico 7.	Proceso de transformación del Ejército de Chile.....	40
Gráfico 8.	Proceso de transformación del Ejército de Colombia.....	41
Gráfico 9.	Definición del nombre del proceso.....	43
Gráfico 10.	Línea de tiempo de la propuesta de planeamiento institucional	47
Gráfico 11.	Componentes del PDI.....	48
Gráfico 12.	Componentes del planeamiento por capacidades en el Ejército	49
Gráfico 13.	Interacción del planeamiento con el presupuesto	52
Gráfico 14.	Unidad de cumplimiento del plan estratégico de transformación	60

Índice de anexos

Anexo 1.	Herramientas para la evaluación de los procesos de transformación	69
----------	---	----

Capítulo I. Introducción

Recientemente, el Ejército del Perú aprobó dos instrumentos importantes para la mejora de su gestión: el Plan Estratégico Institucional 2017-2019 y el Mapa de Procesos. La etapa que seguirá al planeamiento es, para muchos autores, la más difícil dentro del proceso estratégico. En ese sentido, la implementación estratégica se convertirá, a partir del próximo año, en el gran reto de la institución de cara a cumplir con los dos objetivos que ha priorizado.

En efecto, el reto es aun mayor si se toma en cuenta que estos dos objetivos deben tener un progreso sustancial en el plazo de tres años, por lo que no solo se necesitará de un liderazgo sólido e integrador, sino también de elementos de juicio que ayuden a quienes asumen responsabilidades a tomar las mejores decisiones.

En este escenario se circunscribe la propuesta de enlazar las experiencias que se generaron en el cumplimiento de las acciones correspondientes a los objetivos del Plan Estratégico Institucional 2013-2016, con el objetivo de “mejorar la capacidad operativa del componente terrestre” del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, guiados en esta tarea por la filosofía del modelo de transformación de la fuerza aplicado en otros países.

De esta forma, la evaluación no es una descripción histórica ni un diagnóstico estático en el tiempo sino un análisis aplicativo y prospectivo de las directrices que pueden mejorar la implementación de las iniciativas estratégicas contenidas en los documentos inicialmente referidos, que se llevarán a cabo en los próximos tres años.

La metodología de trabajo se sujeta a los lineamientos de la fase de seguimiento determinada por el Ceplan para el sector público, dado que esta no solo brinda información sobre el avance en el cumplimiento de objetivos y metas, sino también proporciona advertencias tempranas que generan a su vez medidas correctivas y preventivas, señalando las necesidades de cambios y ajustes.

La modernización de las fuerzas operativas es un objetivo central para el Ejército. En ese sentido, evaluar el cumplimiento en las metas y el diseño de las actividades para conseguir este es un primer paso para diagnosticar no solo los vacíos dentro de la etapa de planeamiento, sino también incorporar mejoras en la fase de implementación.

El análisis de la investigación se centra más en la elaboración del planeamiento para el cumplimiento del referido objetivo que en la identificación de brechas estructurales de las que adolece el Ejército desde hace décadas.

Las propuestas que esta evaluación genera se enfocan igualmente en incorporar ajustes en la fase de implementación, no solo para mejorar el sistema de monitoreo y control, sino también para que los objetivos conduzcan realmente a la transformación de las fuerzas operativas.

En ese sentido, el análisis se centró en determinar tanto la coherencia como la consistencia en el diseño del Plan Estratégico Institucional 2013-2016, reconociendo que en el tiempo en que este se desarrolló el grado de evolución de la técnica del seguimiento aún era primario. Al mismo tiempo se desarrolló la matriz de seguimiento, como un identificador del logro de los objetivos institucional en ese periodo, así como de las mejoras que se pueden incorporar en la metodología de monitoreo del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020.

Si bien la evaluación resulta ser *ex post*, esto es más una coincidencia en este año del final de la vigencia del antiguo PEI y la preparación un nuevo documento proyectado a tres años, aunque el objetivo de modernización de las fuerzas operativas es y será siempre una constante en la institución.

En ese sentido, la evaluación del Plan Estratégico Institucional 2013-2016 bajo los parámetros del seguimiento establecido por el Ceplan resaltó la falta de alineamiento de los objetivos de largo plazo de la institución con los sectoriales, descubierto en las deficiencias en la consistencia y coherencia interna y externa del referido plan. Esta falencia fundamental en la metodología del diseño del plan estratégico aportó en la ausencia del desarrollo de un modelo de modernización de la fuerza dentro del Ejército que tuviera un horizonte largo de desarrollo, que trascienda los límites institucionales definidos por el Ceplan.

La definición de la investigación es más conceptual que operativa. El vacío que genera no solo la directiva del Ceplan en la implementación estratégica y el monitoreo, sino también el propio plan estratégico del Ejército es un espacio aprovechable para implementar en un horizonte de diez años, aproximadamente, un proceso de transformación de la fuerza operativa, en el plan de desarrollo institucional (PDI), bajo un enfoque de planeamiento por capacidades y respetando la forma de alineamiento estratégico que ha determinado el Ceplan.

Capítulo II. Planteamiento del problema

En este capítulo se definió el problema, a cuya solución plantea contribuir el resultado de la investigación. En términos afirmativos, el problema tiene como efecto la dificultad de la implementación del plan estratégico institucional, producto de las limitaciones de fondo y de forma generadas en la etapa de diseño del Plan Estratégico Institucional 2013-2016.

1. Delimitación de la investigación

1.1. Delimitación espacial

El presente trabajo de investigación se ha desarrollado en la Dirección de Planeamiento del Ejército, especialmente en las subdirecciones de Planeamiento y Evaluación vinculadas a la elaboración y modificación del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, ubicados en la sede central del Cuartel General del Ejército.

1.2. Delimitación temporal

Para el desarrollo de la investigación, se ha tomado información que corresponde a los años 2013-2016, especialmente relacionada a la modernización de la fuerza operativa del Ejército.

1.3. Delimitación social

En el periodo que compendió el desarrollo de la investigación se generaron relaciones sociales con personal militar, oficiales, supervisores, técnicos, suboficiales y empleados civiles, especialmente con quienes proporcionaron la información contenida en las matrices de consistencia y coherencias, y de seguimiento en el diseño del Plan Estratégico Institucional 2013-2016.

1.4. Delimitación teórica

Como se mencionó, los componentes teóricos de la investigación son la implementación, como parte del proceso estratégico, y la modernización de la fuerza. Cabe señalar que existen trabajos que han analizado aspectos de la segunda dimensión en estudio, desde una óptica estrictamente militar, por lo que este enfoque se sustenta en el empleo de una herramienta de gestión.

2. Determinación del problema

El estudio pretende evaluar el cumplimiento del objetivo de modernización de la fuerza operativa del Ejército, contenido en su Plan Estratégico Institucional del periodo 2013-2016, proyectando medidas estratégicas que podrían adoptarse en la etapa de diseño del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, tomando experiencias extranjeras de transformación de la fuerza.

Definido en forma afirmativa el problema, es posible determinar lo siguiente: el Plan Estratégico Institucional del Ejército (PEI) presenta vacíos metodológicos que dificultan su seguimiento y evaluación, así como un modelo conceptual que apunte a la modernización de su fuerza operativa.

Este problema general se divide en dos problemas específicos, expresados en su forma afirmativa también: (1) La inexistencia de una línea de base propia del Ejército que permita medir con indicadores el impacto en el tiempo de las medidas adoptadas; y (2) la inexistencia de un proceso de transformación de la fuerza con resultados progresivos que justifique la disposición presupuestal e incluso su ampliación.

2.1. Estructuración del problema

En su versión interrogativa, la problemática de la investigación se define de la siguiente manera:

2.1.1. Problema general

- ¿Qué aspectos de la gestión pueden mejorarse en la elaboración del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020 para alcanzar el objetivo de mejoramiento de la capacidad operativa del componente terrestre?

2.1.2. Problemas específicos

- ¿Qué aspectos de la gestión en el Ejército han dificultado el seguimiento y evaluación del nivel de cumplimiento del objetivo de modernización de la fuerza contenido en el Plan Estratégico Institucional 2013-2016?

- ¿Qué líneas estratégicas contiene el modelo de transformación de la fuerza aplicada en otros países que pueden ser incorporadas en la etapa de diseño del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020?

3. Enfoque de la solución programada

Incorporar la técnica de seguimiento y evaluación en su diseño, implementación y resultado de la planificación estratégica; transforma a una organización de carácter funcional y operativo en una entidad con perspectiva institucional y con capacidad de identificar objetivos y generar cambios a partir del cumplimiento de ellos.

El Ejército, dentro de todas sus acciones, tiene algunas prioritarias, que corresponden a la esencia misma de su función constitucional. Evaluar estas acciones correspondientes a la naturaleza misma de su creación resulta importante para generar cambios tendientes a la mejora, al igual que abre una oportunidad de incorporar criterios de modernización propiamente del sector Defensa.

La etapa de implementación muestra el resultado de la prospección en el planeamiento, pero el seguimiento descubre las limitaciones y potencialidades para lograr los objetivos establecidos. El enfoque sistemático del seguimiento contribuye a identificar los servicios que el Ejército genera y los resultados que estos causan en la población, así como el impacto en el país a largo plazo.

La corriente de transformación de las fuerzas armadas sincera las reales fortalezas de la institución para atender las nuevas amenazas, no en el sentido de sustentar un mayor presupuesto o aumentar el número de personal, sino en volver más eficiente su gestión, a partir de la identificación de los principales procesos.

La cadena de valor público, que el seguimiento pretende fortalecer desde el proceso estratégico, ayuda también a identificar la mejor disposición de los recursos para el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales, al mismo tiempo que detecta los riesgos y oportunidades, entregando un insumo interesante para la toma de decisiones para el cumplimiento de metas.

4. Objetivos de la investigación

4.1. Objetivo general

- Describir los aspectos de la gestión que pueden mejorarse en la elaboración del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, para alcanzar el objetivo de mejoramiento de la capacidad operativa del componente terrestre.

4.2. Objetivos específicos

- Exponer los aspectos de la gestión que, en el Ejército, han dificultado el seguimiento y evaluación del nivel de cumplimiento del objetivo de modernización de la fuerza contenido en el Plan Estratégico Institucional 2013-2016.
- Determinar las líneas estratégicas que contiene el modelo de transformación de la fuerza aplicada en otros países que pueden ser incorporadas en la etapa de implementación del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020.

5. Justificación e importancia de la investigación

La evaluación en el diseño del Plan Estratégico Institucional 2013-2016 realizada bajo los lineamientos del Ceplan, en la fase de seguimiento, nos permite determinar el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas previstas en el planeamiento de la institución, así como las brechas existentes en el proceso de modernización de la fuerza operativa que la compone.

Igualmente, constituye el primer documento de seguimiento dentro de la institución que ayuda a determinar las limitantes existentes en la consecución del objetivo de modernización de la fuerza operativa.

Los resultados del informe de análisis estratégico, en lo que respecta al referido objetivo, permiten mejorar el diseño del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, bajo el lineamiento del modelo de transformación de la fuerza. Esta herramienta metodológica es necesaria para mejorar la etapa de diseño del PEE y evaluar el alineamiento con los objetivos institucionales con los del pliego Defensa.

6. Metodología de la investigación

6.1. Enfoque cualitativo

Las variables que se estudiarán no pueden ser medidas mediante indicadores, pero el análisis desde el aspecto de la implementación estratégica, que a la fecha no se ha realizado, necesita ser descrito en profundidad, sobre la base de la experiencia de quienes desarrollan el planeamiento estratégico en la institución y de la comparación con modelos extranjeros. En concordancia con lo expresado, para esta investigación se empleó la herramienta de la entrevista, dirigida al personal militar de la Dirección de Planeamiento del Ejército (Diplane).

6.2. Diseño no experimental

El grupo de investigación no tiene control sobre las variables que estudia.

6.3. Descriptivo transeccional

La investigación se enfoca en describir un fenómeno en un determinado periodo (2016). En ese sentido, tiene un enfoque cualitativo, por lo que prescinde de plantear hipótesis de estudio. En los trabajos de tipo cualitativo, enfocados en analizar las organizaciones y sus procesos, el empleo de entrevistas es respaldado por estudios que la señalan como fuente de información clave para el estudio de casos, debido a que los miembros importantes de las distintas áreas de la institución proporcionan datos, fuentes adicionales y puntos de vistas sobre el fenómeno estudiado (Jaimes Amorocho *et al.* 2009).

Además, se recurre a la investigación cualitativa «cuando se sabe poco acerca de un tema, cuando el contexto de investigación es comprendido de manera deficiente, cuando los límites del campo de acción están mal definidos, cuando el fenómeno no es cuantificable, cuando la naturaleza del problema no está clara o cuando el investigador supone que la situación ha sido concebida de manera restrictiva y el tema requiere ser reexaminado» (Vasilachis de Gialdino 2014: 23).

Junto a las entrevistas, se encuentra la observación participante. Juntas «proveen al investigador, información sobre cómo siente, piensa y actúa la gente; por tal razón, permiten describir,

comprender, asociar, explicar e interpretar los fenómenos sociales, de manera más humana que la información cuantitativa» (Páez Warton 2011: 123).

Ese mismo autor señala, que «en este tipo de investigación lo usual es triangular, esto es utilizar múltiples fuentes de información, métodos y técnicas de recolección de datos con el fin de lograr una mejor perspectiva y comprensión del problema o situación estudiada, pues por la naturaleza del fenómeno en estudio no se puede confiar en una sola fuente para brindar la información requerida» (Páez Warton 2011: 124).

Con relación a las entrevistas con individuos claves en una organización, los criterios que sugiere Páez Warton (2011) son el conocimiento del tema o problema, la representación de los diferentes puntos de vista y las diversas inquietudes sobre estos dos, así como la influencia en la toma de decisiones o acciones respecto al tema a tratar, y la disposición de brindar información. La ventaja de la entrevista, de acuerdo con varios autores, como herramienta para recolectar datos cualitativos detallados, es que se emplea cuando el problema de estudio no se puede observar porque es muy difícil hacerlo por ética o complejidad; su desventaja es el brindar información permeada por los puntos de vista de los participantes (Hernández Sampieri *et al.* 2010).

En la presente investigación se entrevistó a los miembros más importantes de la Diplane, elegidos no solo por las competencias profesionales en la materia de investigación, sino también por su capacitación en la metodología de planeamiento estratégico según Ceplan, así como por el involucramiento directo que tienen con el problema en estudio, según la siguiente descripción (ver tabla 1):

Tabla 1. Grupo de expertos entrevistados

Nombre	Área de la Diplane donde labora	Tiempo de labores en la Diplane
Jorge Mendoza Willis	Dirección de Seguimiento y Evaluación	3 años
Wilfredo Chávez Cruz	Coordinador	2 años
Diego Cornejo Ortiz	Departamento de Planeamiento Militar	1 año
Manuel Paz Ramos	Departamento de Planeamiento Estratégico	2 años
José Guerra Velarde	Departamento de Planeamiento Estratégico	3 años

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Junto a las entrevistas, se trabajó la exploración de la documentación producida por la Diplane, la observación del equipo de investigadores que desempeñan funciones en esta, con respecto al

avance del planeamiento en el Ejército, y la experiencia de los miembros del equipo de investigadores.

6.4. Definición de la propuesta

La investigación buscó definir una propuesta de elaboración del Plan Estratégico del Ejército (PEE), sobre la base de un proceso de transformación de la fuerza, que se oriente a largo plazo, más allá de lo que se establece por el Ceplan, brindándole importancia al monitoreo e incorporando un área que gestione el cumplimiento de lo establecido con claridad en dicho plan. Esta forma de desarrollar el planeamiento encuentra su símil en el enfoque del *delivery unit*, que busca centrar los esfuerzos de la institución en prioridades clave, así como cumplir con objetivos precisos.

La experiencia del *delivery unit* reúne algunos componentes innovadores aplicables al planeamiento estratégico: la creación de un área de Gestión de Cumplimiento, que asegure que se consigan las metas establecidas en el PEE, el empleo de bases de datos objetivas, la implementación de un grupo especializado en la mejora de los resultados de lo planificado. Igualmente, al determinar responsables, les brinda apoyo y monitorea su desempeño, priorizando la generación de una cultura enfocada en resultados.

En definitiva, la propuesta prescinde de los lineamientos de corto plazo y de relajamiento del monitoreo del Ceplan para convertirse en una propuesta de más largo plazo, con sentido de urgencia en el cumplimiento de objetivos claros que consolidan el proceso de transformación de la fuerza en el Ejército.

La hipótesis que comprobó la investigación es la siguiente: la aplicación de la metodología del Ceplan para el diseño del PEE, sumada a la adopción del modelo de transformación de la fuerza operativa, permite el alineamiento de sus objetivos con los del sector Defensa.

Capítulo III. Marco conceptual

Este capítulo engloba el desarrollo teórico de dos conceptos importantes que definen las propuestas de mejora de la investigación, desde la perspectiva metodológica para el mejor alineamiento del plan estratégico (seguimiento estratégico institucional) y el soporte conceptual para el mejoramiento de la fuerza operativa a largo plazo (modelo de transformación de la fuerza), como se detalla a continuación:

- El primero de ellos está inmerso en el planeamiento estratégico, a través de la implementación y el seguimiento. Si bien la implementación depende tradicionalmente del plan operativo institucional (POI), el seguimiento se basa regularmente en la retroalimentación que se genera a partir de los vacíos o deficiencias detectadas en la primera de ellas.
- El segundo concepto se refiere a los enfoques para el planeamiento de las fuerzas militares. En este punto se define y diferencia la planificación de fuerzas de otras actividades estratégicas de planeamiento; así como se analizan y detallan los modelos de planeamiento, señalando impulsores, fortalezas y debilidades.

1. Conceptos de gestión

El fundamento del seguimiento estratégico institucional es el alineamiento estratégico, que sirve para establecer la vinculación entre los objetivos sectoriales, los institucionales, las acciones estratégicas y las metas de la organización.

1.1.El seguimiento estratégico institucional

La metodología de la evaluación que plantea la investigación, que se propone sirva como base para la mejora de la gestión en la etapa de diseño e implementación del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, se fundamenta en los lineamientos de la fase de seguimiento del Ceplan.

Sobre la fase de seguimiento el Ceplan dice lo siguiente: «el desarrollo de la Fase de Seguimiento se constituye en el soporte que permite dinamizar todo el proceso de planeamiento estratégico y busca acercar a los sectores a una dimensión estratégica de optimización de resultados desde una comprensión integral y articulada de objetivos. Esta perspectiva novedosa en la administración pública de nuestro país se orienta a la mejora de la toma de decisiones, la consecución de mejores resultados en la gestión pública y sobre todo en los ciudadanos»

(Ceplan 2016 b: 12), dejando claramente establecido el carácter dinámico y el propósito de optimización de resultados que esta fase plantea, dentro del marco del planeamiento estratégico.

Esta institución define el seguimiento como «el proceso continuo de recolección y análisis de datos que proporciona información a la Alta Dirección, a través del Informe de Análisis Estratégico, el cual se realiza con el fin de mejorar la toma de decisiones y la gestión estratégica de la Entidad. La implementación de esta fase permite conocer el avance del cumplimiento de las metas y el logro de los objetivos estratégicos establecidos en el proceso de planeamiento estratégico (PESEM-PEI-POI), bajo un enfoque de Cadena de Valor Público» (Ceplan 2016b: 7).

Para cumplir este propósito, el alineamiento se convierte en un criterio importante, si no en el primero, para evaluar la consistencia del proceso de planeamiento estratégico institucional con el planeamiento estratégico del sector al cual pertenece esta institución.

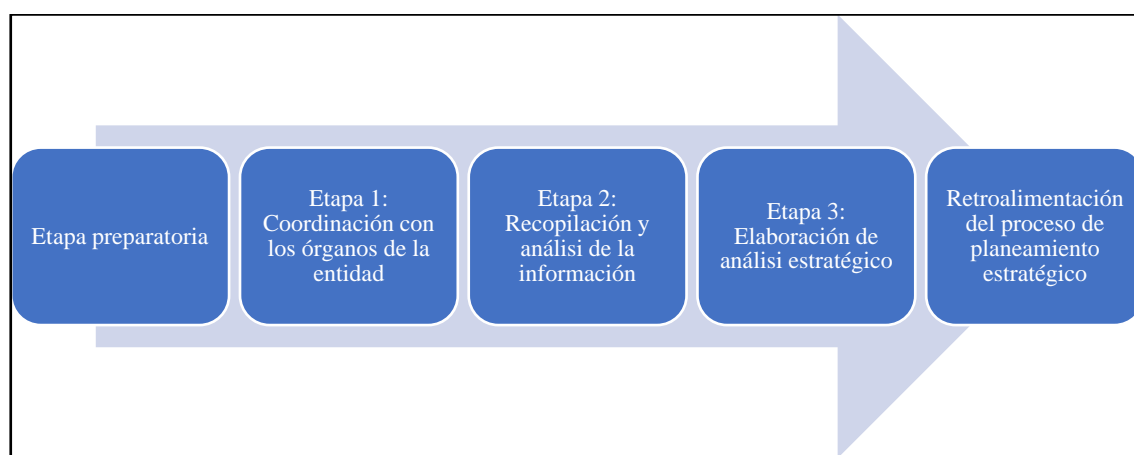
En términos generales, en este proceso de seguimiento se evalúan tres componentes: (1) estratégico (determinando el alineamiento a los objetivos estratégicos del sector y el empleo de iniciativas estratégicas más adecuadas para conseguir los resultados programados); (2) ejecutivo (nivel de cumplimiento de las metas establecidas, alineamiento de los instrumentos de gestión y desarrollo de un sistema de seguimiento); y (3) económico (contraste entre presupuesto asignado y el ejecutado, y entre las metas y la ejecución presupuestal).

Una vez comprobada la consistencia del alineamiento, el Ceplan señala que los objetivos de la fase de seguimiento se convierten en (a) proporcionar información estratégica sobre los avances del cumplimiento de los objetivos y acciones estratégicas; (b) identificar las brechas entre lo planificado y lo ejecutado; (c) apoyar a la toma de decisiones estratégicas oportunas y a la mejora de la gestión estratégica; (d) impulsar la retroalimentación del planeamiento; y (e) fomentar el desarrollo de capacidades en la organización (Ceplan 2016b: 7).

Esta fase de seguimiento del PEI y POI (producto<actividades), según dicha institución, está a cargo, en el nivel que corresponde, de las oficinas de Planeamiento y Presupuesto, o la que cumpla sus funciones, en coordinación con los demás órganos o áreas responsables de implementar estas dos herramientas dentro de la institución (Ceplan 2016a: 9). Especialmente, el POI es una buena herramienta de seguimiento no solo en el cumplimiento de los objetivos, sino también en la gestión presupuestal por resultados.

Como se mencionó, el producto final, que debe ser elaborado trimestralmente por la organización estatal que desarrolla el planeamiento, es el informe de análisis estratégico que identifica el avance en la consecución de los objetivos estratégicos, los aspectos relevantes que tienen incidencia en estos, las brechas originadas en las metas, el comportamiento de riesgos y oportunidades y las recomendaciones de mejora y optimización de resultados de sus PEI y POI, sustentado en la retroalimentación del proceso estratégico con el aprendizaje continuo. Esta fase consta de tres etapas, como se muestra a continuación.

Gráfico 1. Proceso de la fase de seguimiento



Fuente: Ceplan, 2016.

En esta fase de seguimiento, que depende mucho de los indicadores y metas, el Ceplan no ha definido una herramienta para el monitoreo; no obstante, lo considera una fase transversal a todo el proceso estratégico y que se vincula con todos los sistemas administrativos, cuyos resultados sirven para el ajuste y reformulación del PEI (Ceplan 2016).

Sin embargo, para el Ceplan, el examen del alineamiento estratégico mencionado líneas arriba es un primer y más importante paso para el análisis estratégico que se muestra en el gráfico 1, como parte del proceso de seguimiento. Es más, esta institución estatal ha desarrollado matrices de seguimiento, básicamente sustentadas en el propósito de definir el alineamiento.

La metodología del Ceplan señala que en la fase de seguimiento se recabará información de las personas que participan en el proceso estratégico, básicamente de la etapa de planeamiento y control, como son los casos de la alta dirección, las áreas de planeamiento, seguimiento, monitoreo, evaluación, presupuesto y abastecimiento. Además, se describirán con detalle las etapas y productos del proceso de seguimiento (ver tabla 2).

Tabla 2. Pasos y productos en las etapas del seguimiento

Etapas	Pasos	Productos
Coordinación con los órganos de la entidad	Constituir el espacio de coordinación	Espacio de coordinación constituido
	Consolidar los indicadores para el seguimiento	Informe de análisis de consistencia y coherencia Matriz de seguimiento
	Gestionar la información para el seguimiento	Protocolo de gestión de la información aprobado
Recopilación y análisis de la información	Recopilar la información	Reportes para el análisis
	Procesar la información	
	Analizar la información	
Elaboración del informe de análisis estratégico	Definir el título del informe de análisis estratégico	Informe de análisis estratégico
	Realizar el análisis estratégico de la información	
	Redactar las conclusiones del informe de análisis estratégico	
	Redactar las recomendaciones	

Fuente: Ceplan, 2016.

1.2. La mejora en la implementación

En el caso de la implementación, los autores suelen determinar que la pregunta central de cada estrategia es el cómo aplicar los recursos disponibles, por lo que es importante para el éxito de esta que los recursos se distribuyan según las prioridades estratégicas. Así, citando a Oliver Greiner, es oportuno señalar que «implementar y ejecutar la estrategia obliga a los directivos a reconsiderar cómo se reparten los recursos.

Reformular el presupuesto para que refuerce la estrategia es una parte fundamental del proceso de implementación porque cada unidad de la organización necesita recursos para llevar a cabo su parte del plan estratégico» (Greiner 2003: 3).

Sin embargo, también Greiner considera otros aspectos a tomar en cuenta, como la coordinación y comunicación (especialmente para la generación de valores), el control (no solo de las acciones sino también del presupuesto), la descentralización (en la toma de decisiones), la obligatoriedad, la orientación hacia las metas, la valoración del rendimiento y la motivación (Greiner 2003:3-4).

La consideración de los valores de la organización en la etapa de implementación de estrategias definidas ha demostrado tener un impacto positivo en la cohesión y compromiso del personal en el desarrollo de la estrategia, confirmando la relevancia del liderazgo del equipo de alta dirección sobre los procesos enfocados a generar resultados (Pedraja-Rejas *et al.* 2008: 295).

Para Fernando D'Alessio Ipinza, «el proceso estratégico se compone de un conjunto de actividades que se desarrollan de manera secuencial con la finalidad de que una organización pueda proyectarse al futuro y alcanzar la visión establecida» (D'Alessio 2015: 9).

Este proceso tiene como componentes: «(a) formulación, que es la etapa de planeamiento propiamente dicha, en la que se procurará encontrar las estrategias que llevarán a la organización de la situación actual a la situación futura deseada; (b) implementación, en la cual se ejecutarán las estrategias retenidas en la primera etapa, es la etapa más complicada por lo rigurosa que es; y (c) evaluación y control, cuyas actividades se efectuarán de manera permanente durante todo el proceso para monitorear las etapas secuenciales» (D'Alessio 2015: 10). En ese sentido, el referido autor señala que la implementación estratégica consiste básicamente en convertir los planes estratégicos en acciones y, posteriormente, en resultados. Asimismo, los ejes de esta etapa del proceso estratégico están conformados por los procesos de dirección y coordinación. Ambos constituyen la dirección estratégica (D'Alessio 2015: 12-15).

Para una organización, el plan estratégico es un documento de gestión en el que se plasma la visión de esta y la forma como se llegará a esta. Es básicamente una guía de los pasos a seguir para conseguir los objetivos, que se elabora en la primera etapa del proceso estratégico.

La implementación involucra el desarrollo de actividades importantes para adecuar las condiciones internas en las que opera la organización para llevar a cabo las estrategias. En ese sentido, se entiende este es «un proceso continuo de despertar organizacional, de afianzar en la organización un sentido estratégico compartido, un propósito, un hábito de dar lo mejor como única posibilidad de éxito» (Castellano Cruz 2012).

La implementación de la estrategia tiene cuatro elementos clave: (1) los objetivos de corto plazo, que son hitos claros y verificables, alcanzados con cada estrategia; (2) los objetivos de largo plazo, que comprenden las políticas, las directrices, reglas, métodos, formas prácticas y procedimientos; (3) los recursos, que son los insumos que facilitarán ejecutar las estrategias seleccionadas, además de reforzar las competencias distintivas que llevarán a la organización hacia la visión esperada; (4) la estructura organizacional, que incluye la distribución, división, agrupación y relación de actividades (D'Alessio 2015: 466-479).

Las cuestiones que resuelve una evaluación de la implementación estratégica son usualmente si contó con la colaboración de los miembros encargados de la ejecución, y si esta fue exitosa para la organización (Pedraja-Rejas *et al.* 2008: 297).

Para responder positivamente a estas interrogantes, las organizaciones deben cuidar que el diseño de la organización se ajuste a los requerimientos de la estrategia, así como establecer responsabilidades, asignar actividades y delegar la toma de decisiones. Asimismo, se debe controlar la implementación de las estrategias, evaluando las acciones que asumen cada una de las unidades involucradas.

1.3. Lineamientos

Según la Real Academia Española, lineamiento es sinónimo de dirección o tendencia. Esto quiere decir que en el caso de la investigación se propone definir criterios y metodología que permitan establecer metas reales y planes de acción, enfocados a la transformación de la fuerza operativa del Ejército.

2. Conceptos del ámbito militar

2.1. El planeamiento de las fuerzas

La planificación de fuerzas militares y la planificación operativa militar son actividades distintas, las cuales se diferencian por criterios como el objetivo que persiguen, la orientación espacial, la información que reciben de entrada, la información que proporcionan de salida, las áreas preferentes y la perspectiva de su aplicación (Bartlett 1985).

En esencia, la primera de ellas se refiere al aspecto estratégico del diseño y magnitud de la fuerza, mientras que el segundo tiene un nivel más táctico u operativo de corto alcance en el tiempo. En ese sentido, la evaluación del primero es más cualitativa que cuantitativa, por el énfasis en las características que se pretende tenga la fuerza en el futuro (ver tabla 3).

La información de la tabla 3 confirma que la planificación de las fuerzas militares se desarrolla en el ámbito de la planificación estratégica, porque trabaja sobre el diseño y dimensión de las mismas en el largo plazo (futuro), razón por la cual abarca temas tan importantes como la modernización y estructura de la fuerza, que representan sobre previsiones de largo alcance. El objetivo del planeamiento de las fuerzas consiste en crear una estructura de fuerzas para el futuro que sea de la magnitud correcta y tenga la composición correcta (distribución de las fuerzas), a fin de alcanzar los objetivos de seguridad de la nación.

Tabla 3. Planeamiento de la fuerza comparado al planeamiento operativo

Criterio	Planificación de la fuerza	Planificación operativa
Objetivo	Estructurar las fuerzas	Emplear las fuerzas
Orientación	Global/regional	Teatro de operaciones/local
Entrada	Futuro: Fuerzas, Entorno., Metas, Estrategias Riesgos	Actual: Fuerzas, Entorno, Metas, Estrategias y Riesgos
Salida	Desarrollo de la fuerza Fuerzas planificadas Fuerzas programadas Innovación de las fuerzas	Despliegue de fuerzas Planes de contingencias Planes de guerra “Moldeado” diplomático
Preferencias	Modernización Estructura de la fuerza Investigación y desarrollo	Empleo Alistamiento actual Sustentabilidad
Perspectiva	Largo alcance	Corto plazo

Fuente: Bartlett, 1985.

Los enfoques de modernización de la fuerza operativa empleados históricamente por los Ejércitos requirieron de un diagnóstico objetivo de lo que se posee para el cumplimiento de su labor constitucional, una evaluación real de lo que puede llegar a cubrir con lo que se dispone en fuerza y una proyección de lo que puede evolucionar en un determinado periodo. El plan estratégico institucional es importante en este escenario, por la forma en que lograrán conjugar los esfuerzos internos y externos para conseguir los objetivos que trascienden a las metas de corto plazo y que generan responsabilidad, sentido de prontitud y una cultura de resultados.

Esto significa que, para estructurar una fuerza o determinar su dimensión, existen varios enfoques de planeamiento de fuerzas; pero que basados en la experiencia se puede afirmar que su empleo combinado puede generar soluciones alternativas a los problemas atípicos que generan las actuales amenazas a la seguridad. A continuación, se detallan algunos enfoques de la estrategia y planeamiento de fuerzas que se utilizan actualmente (ver tabla 4).

Tabla 4. Enfoques alternativos para el planeamiento de fuerzas

Enfoques	Impulsores	Fortalezas	Dificultades
Descendente	Intereses Objetivos Estrategias	Acento sistémico en los fines. Integra herramientas de poder. Descriptores aportan enfoque.	Las restricciones se consideran más tarde. Posiblemente inflexible. Falta de detalle acerca de la fase de ejecución.
Base-Cima	Capacidad existente.	Enfoque actual práctico. Enfatiza el mundo real. Mejora las fuerzas existentes.	El presente prevalece sobre el futuro. Descuida la creatividad de largo plazo. Descuida una visión integrada global.
Escenario	Situaciones específicas	Enfoque tangible. Alienta prioridades. Dinámico-Trata bien el tiempo.	Mundo impredecible. Puede adquirir vida propia. Perspicacia limitada en línea del tiempo más larga.

Enfoques	Impulsores	Fortalezas	Dificultades
Amenaza y vulnerabilidad	Riesgo Adversarios Propios puntos débiles	Se concentra en posibles adversarios. Enfoque amplio y específico. Enfatiza las capacidades de la fuerza	Identificación contenciosa. Reactivo. Prefiere los datos cuantitativos.
Competencias centrales y misiones	Funciones	Prioriza las competencias centrales. Maximiza las fortalezas. Explota las debilidades de otros.	Puede conservar capacidades obsoletas. Puede ignorar los objetivos de niveles más altos. Tiende a suboptimizar.
Con base en las capacidades	Diseño operativo	Acento específico en el problema militar. Acento en los conceptos operativos y las capacidades conjuntas. Enfoque conjunto	Exceso de énfasis en los desafíos actuales. Determina la combinación deseada pero no el nivel de las fuerzas.
Cobertura	Minimizar el riesgo	Espectro total de capacidad. Confronta un futuro incierto. Busca equilibrio y flexibilidad	Subestima las propias fortalezas. Exagera las capacidades de otros. Muy costoso.
Tecnología	Sistemas dominantes	Acentúa el conocimiento. Fomenta la creatividad. Crea un aprovechamiento militar.	Se arriesga a grandes costos para obtener pequeñas anclas. Puede subvalorar el factor humano. Puede desequilibrar la estructura de fuerza.
Fiscal	Presupuesto	Defensa vinculada a la economía. Exige que se establezcan prioridades. Alienta la disciplina fiscal.	Puede generar necesidades con insuficiencia presupuestaria. Tiende a crear un gasto cíclico. Lleva a un “participación justa”.

Fuente: Bartlett, 1985.

Puesto que se almacena data o información fidedigna en los archivos del Ejército del Perú, es posible confirmar la transición de uno a otro modelo de planeamiento de fuerzas mencionado en la tabla anterior. Los procesos de transformación en las Fuerzas Armadas del mundo no siguen un desarrollo lineal único, pero sí marcan pautas de medición que permiten seguir la línea de evolución de estos. En definitiva, como sucede con los procesos de una corporación, los indicadores terminan siendo también un elemento importante para la evaluación y mejora de estos procesos de transformación.

En el caso peruano, entre los años 1970 y 1985 se hizo una combinación del enfoque descendente y del enfoque por amenazas y vulnerabilidades. Entre los años 1985 y 2000, se impulsó el enfoque fiscal y el de amenazas y vulnerabilidades; posteriormente, entre los años 2001 y 2011 se impuso el enfoque fiscal y el de base-cima. Actualmente, el enfoque preconizado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas desde el 2011 y adoptado por el Ejército del Perú es el de planeamiento por capacidades, aunque esta corriente tiene sus orígenes en la década de 1990, según estudios de la Naval War College. Estas capacidades están orientadas, según el Libro Blanco de la Defensa Nacional, a la planificación, coordinación y conducción de operaciones militares conjuntas (que involucra el empleo de dos o más fuerzas); operaciones conjuntas con la Policía Nacional del Perú (PNP), como las contrasubversivas, contra el tráfico ilícito de drogas, el contrabando, la tala ilegal y el contrabando de madera,

la caza furtiva de camélidos sudamericanos, y de defensa interior del territorio; operaciones multinacionales; y, finalmente, contribución al desarrollo nacional (Mindef 2005).

El Ministerio de Defensa [Mindef] (2005) define, en el referido documento, para el caso del Ejército, las capacidades como el conjunto de habilidades de liderazgo, comando y conducción de operaciones sustentadas en medios humanos y materiales cuya calidad asegura el cumplimiento de la misión del Ejército. De esta forma, organiza sus capacidades para la defensa en teatros de operaciones, defensa interior del territorio, zonas de vigilancia de fronteras y divisiones militares. No obstante, la organización del Ejército no ha logrado concretar el principal objetivo de la planificación por capacidades: «equilibrar la ecuación entre los objetivos de seguridad y defensa, los medios necesarios para alcanzarlos y los recursos que el Estado está dispuesto a invertir en ellos» (Puig 2015: 1).

Además, este tipo de planeamiento busca desarrollar un conjunto de atributos compartidos (personal, equipamiento, doctrina e infraestructura) por las tres fuerzas que brinde la capacidad para cubrir un amplio espectro de amenazas y desafíos. En ese sentido, se debe entender el desarrollo del planeamiento basado en capacidades llevado a cabo desde el 2011 por el Ejército, cuando este lo asume integralmente, desde su concepción formal en el 2005.

2.2. Planeamiento basado en capacidades

Hasta la actualidad, el proceso de planeamiento basado en capacidades en el Ejército es limitado. Sus concepciones y componentes han ido adaptándose y modificando desde la versión original incorporada en el 2005. Las dificultades en la implementación, así como en el liderazgo para darle seguimiento, junto a las debilidades presupuestales, terminaron por restarle credibilidad dentro de la institución.

2.2.1. Capacidad militar

La capacidad militar es el conjunto de diversos factores (personal, sistemas de armas, infraestructura y medios de apoyo logístico) asentados sobre la base de principios doctrinales y procedimientos operativos, que pretenden conseguir un determinado efecto militar a nivel estratégico, operacional o táctico, en cumplimiento de las misiones asignadas.

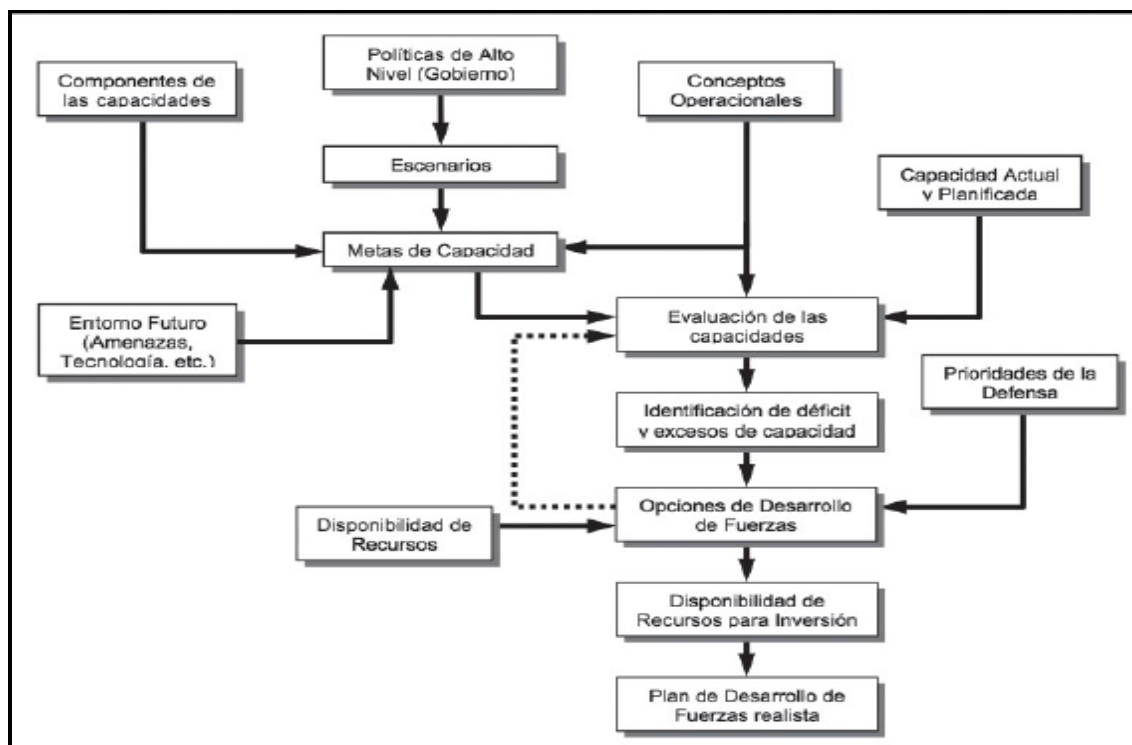
2.2.2. Planeamiento de fuerzas

Este proceso de planeamiento de fuerzas pretende dar respuesta a las crisis que se presentarán en escenarios futuros. Estas, se estima, serán más complejas que las precedentes, al tener que enfrentar a una amenaza de carácter sutil, multipolar e indefinida.

En este tipo de planeamiento, la inteligencia y la innovación resultarán elementos fundamentales para determinar las soluciones para combatir o anular dicha amenaza. Aunque es justamente esta falta de información lo que obliga a efectuar un esfuerzo en el planeamiento, y desarrollarlo de forma más general, orientado a contrarrestar lo que sería capaz de hacer la amenaza: el cómo, en lugar de contra quién y en dónde se debe llevar a cabo el enfrentamiento.

El planeamiento basado en capacidades es un planeamiento cargado de incertidumbres, que demanda un análisis profundo de los escenarios donde actuarán las tropas y de las amenazas a las que estarán expuestas, y, por supuesto, el planteamiento de soluciones imaginativas. Ahora bien, se debe ser consciente de que, para obtener los resultados más exactos, se tendrá que incluir los escenarios más probables y los ambientes operativos más exigentes (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Esquema del planeamiento basado en capacidades



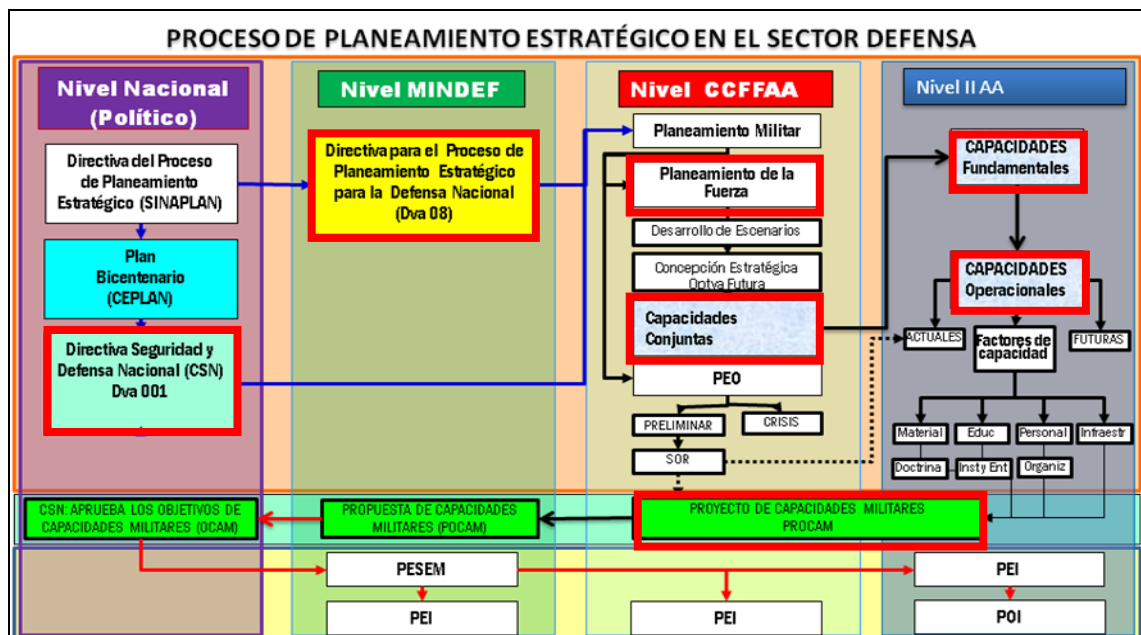
Fuente: Ejército de Tierra de España, 2011

2.3. Proceso de planeamiento estratégico en el sector Defensa en el Estado peruano

Este proceso lo inicia el presidente de la República al emitir la Directiva de Defensa Nacional que desencadena, orienta y marca las líneas generales de actuación y las directrices del planeamiento para la defensa; con este documento el Mindef formula la Directiva del Proceso de Planeamiento Estratégico para la Defensa Nacional. Sin embargo, en el país no se ha podido dar cumplimiento a estos dos primeros pasos, debido a la falta de formulación de la Directiva de Defensa Nacional, por lo que actualmente el proceso de planeamiento desarrollado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas toma como base los roles asignados a las Fuerzas Armadas (Ejército del Perú) a través de dispositivos legales.

Estas disposiciones son principalmente el Decreto Legislativo N° 1129, Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional, del 7 de diciembre de 2012; la Directiva N° 001-2014-CEPLAN, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, del 4 de abril de 2014; y el estudio de escenarios prospectivos al 2021 de la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional-SEDENA, realizado en abril de 2013. Con estos elementos, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas emite las Capacidades Conjuntas, en el Libro Blanco de la Defensa Nacional, para que a su vez las instituciones emitan las Capacidades Fundamentales y Capacidades Operacionales, incluidas en el Proyecto de Capacidades Militares (Procam) (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Proceso de planeamiento estratégico en el sector Defensa



Fuente: Diplane del Ejército del Perú, 2016.

El Mindef toma este proyecto para hacer su Propuesta de Capacidades Militares, documento que presenta para la aprobación por parte del Consejo de Seguridad Nacional; y que, una vez aprobado, es empleado como base para estructurar objetivos y estrategias en torno al desarrollo de la fuerza contenidas en el Pesem del sector Defensa y en el PEI de cada institución armada.

2.4. Los nuevos roles del Ejército

Los roles de las Fuerzas Armadas sirven de base para el proceso de planeamiento estratégico; por lo tanto, es pertinente analizar los roles asignados a los institutos armados y en especial al Ejército. Según la Resolución Ministerial N° 1411-2016-DE/CCFFAA, que aprueba los roles estratégicos de las Fuerzas Armadas, estos roles constitucionales se entienden como «el propósito que el Estado asigna al Ejército del Perú, concretándose en misiones, dentro de un proceso de planeamiento que considera la concepción estratégica y empleo de las capacidades militares, para garantizar la defensa y contribuir al desarrollo, en cumplimiento del mandato constitucional y las normas legales».

En ese sentido, los roles que asume el Ejército son los siguientes: (a) garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial; (b) participar en el orden interno; (c) participar en el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres; (d) participar en la política exterior; (e) participar en el desarrollo nacional.

El primer rol, según Directiva General (DG) N° 05-2017-MINDEF-SG/VPD/DIGEPE/DIPPEP, del 6 de julio de 2017, tiene como finalidad «impedir todo intento de cualquier agente ya sea interno y/o externo de imponer su voluntad en nuestro territorio, así como garantizar que las decisiones del poder supremo del Estado se rijan con supremacía, asegurando la preservación del territorio nacional y su intangibilidad, entendiéndose que este no puede ser ocupado por potencias extranjeras ni fraccionado por fuerzas de ninguna naturaleza; salvaguardar los intereses nacionales en cumplimiento de la Política de Seguridad y Defensa Nacional».

Dentro de este rol se han identificado como acciones estratégicas las siguientes: (1) prevenir y afrontar cualquier amenaza externa que ponga en peligro, la seguridad integral y el bienestar general; (2) desarrollar actividades de inteligencia orientadas a garantizar la seguridad y dentro de ellas, operaciones de vigilancia de fronteras; (3) asegurar la operatividad, eficiencia y capacidad de defensa de las fuerzas terrestres en sus distintos niveles; (4) colaborar con el control y defensa de los activos críticos e intereses nacionales en el ámbito terrestre;

(5) organizar, entrenar y emplear las reservas de la fuerza terrestre según las necesidades de la defensa nacional; (6) alcanzar y mantener las capacidades fundamentales requeridas para el empleo de la fuerza terrestre; (7) proponer al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y Mindef proyectos sobre temas relacionados a seguridad y defensa.

2.5.Las nuevas capacidades o capacidades conjuntas de las Fuerzas Armadas

De acuerdo con los roles mencionados, se han planteado capacidades militares, las mismas que la normativa del Ejército entiende como la habilidad que resulta de la integración de un conjunto de factores que posibilitan la aplicación de procedimientos operativos para conseguir un efecto militar deseado en los niveles estratégico, operacional o táctico en la ejecución de acciones y operaciones militares para hacer frente a desafíos, amenazas y preocupaciones en el cumplimiento de los roles estratégicos.

El primer nivel son las denominadas fundamentales, que sirven para orientar técnicamente el diseño de la estructura y magnitud de la fuerza requerida para el cumplimiento de sus roles y misiones, las cuales son (1) comando y control; (2) inteligencia; (3) movimiento y maniobra; (4) fuegos; (5) protección y (6) sostenimiento. El nuevo diseño de la estructura y magnitud de la fuerza ha sido realizado en el Ejército el año 2016, bajo el enfoque del cumplimiento de roles para las fuerzas armadas, e incorporando nuevos términos para las organizaciones militares, las que están enfocadas en capacidades.

Como se mencionó líneas arriba, se define como capacidad militar al resultado de un conjunto de factores que permiten aplicar procedimientos operativos a fin de lograr un efecto militar deseado en el nivel estratégico, operacional y táctico durante la ejecución de operaciones y acciones militares para enfrentar amenazas, desafíos y preocupaciones en el cumplimiento de los roles.

Asimismo, a nivel Ejército, se emplea el término de capacidades fundamentales, para denominar a aquellas que agrupan capacidades operacionales similares. Sirven para orientar técnicamente el diseño de la estructura y magnitud de la fuerza que se requiere para el cumplimiento de los roles y misiones asignadas. A su vez, se define como capacidades operacionales al conjunto de habilidades, componentes de una capacidad fundamental, que permite el diseño y la magnitud de una fuerza para hacer frente a las amenazas en diferentes escenarios.

2.6. Proceso de transformación

Hoy en día, son numerosos los ministerios de Defensa de todo el globo que se hallan inmersos en ambiciosos procesos de reorganización de sus estructuras corporativas, racionalización de sus funciones, flexibilización de sus procesos y mejora de sus competencias con el objetivo de satisfacer los requerimientos presentes y futuros. Este proceso orientado a acomodar la arquitectura de seguridad, defensa y militar a los retos del siglo XXI recibe el nombre de transformación y se ha convertido en el eje de las políticas de defensa y militares de todas las naciones avanzadas (Colom 2011: 118).

A pesar de que los Estados Unidos ha sido el promotor y la principal fuerza validante del proceso de transformación, son muchos los países que están realizando sendos procesos similares para implementar los denominados proyectos de capacidades militares (Organización del Tratado del Atlántico Norte), condicionados tanto por la necesidad de adaptar sus arquitecturas de seguridad y defensa al mundo actual.

En consecuencia, aunque se prevé teóricamente que el proceso de transformación debería afectar al conjunto de la defensa de un país; todo parece indicar que este proceso tiene un alcance más restringido y circunscrito a la esfera militar. La transformación parece haber sido planteada como la continuación lógica del proceso de planificación de fuerzas por capacidades, como lo evidencia la bibliografía primigenia del tema (Ejército de los Estados Unidos 2006).

3. Conclusiones

El seguimiento estratégico representa el monitoreo de la implementación de lo propuesto en la fase de planeamiento propiamente dicha. Esto quiere decir que la metodología para evaluar esta fase desarrollada por el Ceplan se convierte en un insumo para examinar su coherencia y consistencia, especialmente en el alineamiento con los objetivos del sector en la etapa de diseño y el efecto cascada que tiene luego en el POI.

Es necesario que, en un futuro inmediato, se establezcan los fundamentos normativos, conceptuales y estratégicos necesarios para trazar un plan de transformación militar a largo plazo, realista y asequible, que entrañe la racionalización de la organización, funcionamiento, estructura y medios de la institución militar, orientado a la generación de una estructura de fuerzas y un catálogo de capacidades útiles para el Ejército del Perú.

En ese sentido, los resultados de la evaluación metodológica del planeamiento estratégico en la forma y fondo, así como la elaboración de un modelo propio de transformación militar, representan los lineamientos para la mejora de la elaboración del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, entendiéndose como la tendencia, dirección o rasgos característicos de este documento de gestión.

De esta manera, el equilibrio entre los objetivos de seguridad y defensa, los medios necesarios para conseguirlos y los recursos disponibles que sostienen el proceso de transformación de la fuerza se refleja respectivamente en los objetivos estratégicos institucionales contenidos en el Plan Estratégico del Ejército, la estructura y magnitud de la fuerza proyectada en el PDI y en los presupuestos multianuales.

Capítulo IV. Evaluación del Plan Estratégico Institucional 2013-2016

El desarrollo del presente capítulo se sustenta en la siguiente premisa: los parámetros para el seguimiento del plan estratégico institucional establecidos por el Ceplan contribuyen a detectar las insuficiencias metodológicas en la evaluación durante su etapa de diseño.

En ese sentido, siguiendo los conceptos de seguimiento e implementación del plan estratégico institucional, se desarrolló la etapa 3 correspondiente al análisis estratégico del proceso definido por el Ceplan, con especial énfasis en aquellos objetivos, determinados en este documento de gestión, referido a la modernización de la fuerza en el Ejército. Este análisis estratégico -nos mostrará la forma en que se ha diseñado el plan estratégico institucional en el Ejército, desde el 2013 cuando se empezó a emplear los planes estratégicos.

1. Coordinación del seguimiento

En esta fase se identifican las áreas y agentes involucrados en la provisión de información, de tal forma que se asegure su flujo y las condiciones técnicas de este para fines del seguimiento. En el caso del Ejército, se cuenta con una Dirección de Planeamiento dentro del Estado Mayor General del Ejército, que norma, elabora, implementa y modifica el planeamiento estratégico. Dentro de este órgano de asesoramiento se ubican tres áreas clave: la Subdirección de Racionalización, la Subdirección de Planeamiento Estratégico y la Subdirección de Evaluación. Esta última fue creada recientemente.

1.1. Lineamientos y procedimientos para la gestión de la información

En el caso del Ejército, los lineamientos para el seguimiento se indican en la Directiva N° 001-2014- CEPLAN sobre el Proceso de Planeamiento Estratégico – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Asimismo, dentro de la Subdirección de Evaluación se ubica el Departamento de Seguimiento y Evaluación.

Esta última es la encargada de elaborar el informe de análisis estratégico a nivel institucional, en el cual se considera «las principales brechas para el logro de los objetivos y metas, y el comportamiento de riesgos y oportunidades, junto con conclusiones y recomendaciones, para mejorar la gestión y optimizar los resultados de sus PEI y POI» (Ceplan 2016: 11).

Básicamente, el referido departamento toma como base el POI, solicita a las diferentes dependencias la remisión de los avances relacionados con las metas, actividades, acciones estratégicas y objetivos establecidos por el PEI. Esta se consolida en una sola matriz y se realiza las consultas sobre las razones del retraso o dificultades en el cumplimiento de metas.

1.2. Identificación de elementos críticos

Como se puede apreciar, el Ejército no cuenta con un sistema de control y monitoreo que pudiera generar en el menor tiempo posible información sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas del PEE.

Asu vez el POI-EP representa un desagregado de partidas presupuestales, carente aveces de indicadores que puedan dar una idea clara del progreso en la implementación. No obstante, el Ejército tiene un elevado grado de organización y disposición de personal para ejecutar tareas de control y monitoreo, sobre la base de indicadores claros y medibles.

1.3. Identificación de capacitación

Las fortalezas del Ejército a nivel organizativo contrastan marcadamente con la especialización que se tiene para llevar a cabo la evaluación del PEE. Es más, el no haber tomado en cuenta la metodología para el seguimiento durante la fase de planeamiento (diseño de estrategias) dejó sin insumos para desarrollar el monitoreo y control.

2. Indicadores para el seguimiento

Aca se describen los indicadores que serán medidos y que se toman del plan estratégico, siguiendo la lógica de objetivos estratégicos-acciones estratégicas-actividades; así se tomarán los objetivos involucrados con la modernización de la fuerza operativa.

Luego se analizarán las consideraciones metodológicas tomadas en cuenta durante el diseño del planeamiento estratégico, que arrojará la brecha entre lo estipulado por el Ceplan y lo ejecutado por el Ejército.

2.1. Análisis de consistencia

Según el Ceplan, existen dos tipos de análisis en esta área: consistencia y coherencia, cuya finalidad es «identificar, bajo el enfoque de la cadena de valor público, los vacíos y debilidades en la formulación de los objetivos y acciones con sus correspondientes indicadores y metas; así como su lógica de correspondencia y articulación que presentan los planes estratégicos del sector» (Ceplan 2016: 17).

2.1.1. Consistencia interna

En este aspecto se examina, según el Ceplan, «que los objetivos, acciones, indicadores y metas, sectoriales e institucionales, hayan sido formulados correctamente» (Ceplan 2016: 24) (ver tablas 5, 6, 7, 8 y 9).

Tabla 5. Verificación del objetivo estratégico¹

Objetivo estratégico institucional	Verbo	Condición de cambio	Sujeto
OEL.3 Personal educado y entrenado con doctrina actualizada en competencias requeridas por la Fuerza.	Entrenar o educar	Doctrina actualizada	Personal
OEL.5 Fuerza diseñada y estructurada con capacidad de participar en el logro de los intereses del Estado	Diseñar o estructurar	Capacidad de participar	Fuerza
OEL.7 Logística eficiente y requerida por la Fuerza.	Desarrollar	Logística eficiente	Fuerza
OEL.11 Investigación, desarrollo e innovación de tecnologías de vanguardia requerido por la Fuerza.	Investigar o innovar	Tecnologías de vanguardia	Fuerza

Fuente: Adaptado de Ceplan (2016). *Fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico para sectores. Guía Metodológica. Documento de Trabajo*. Lima: Ceplan.

Tabla 6. Verificación de la acción estratégica tipo A: Bienes y servicios²

Acción estratégica institucional	Bien o servicio ¿Qué se entrega?	Atributo ¿Cómo?	Beneficiario ¿A quién se entrega?
OEL.3 Personal educado y entrenado con doctrina actualizada en competencias requeridas por la Fuerza.	Educación	Doctrina actualizada	Personal
OEE 3.1 Potenciamiento de la educación y entrenamiento del personal con competencias requeridas por la Fuerza	Educación o entrenamiento	Potenciamiento	Personal

¹ Se debe verificar que el objetivo estratégico institucional redactado contenga solo un verbo, una condición de cambio y un sujeto.

² Se debe verificar que la acción estratégica institucional tipo A contenga solo un bien o servicio, un atributo y un beneficiario.

Acción estratégica institucional	Bien o servicio ¿Qué se entrega?	Atributo ¿Cómo?	Beneficiario ¿A quién se entrega?
OEE 3.3 Actualización de doctrina técnica, táctica y administrativa	Doctrina	Actualización	Personal
OEE 3.2 Implementación de un centro de entrenamiento a nivel brigada en la III DE	Entrenamiento		Personal
OEE 3.4 Modernización de las escuelas de formación y capacitación	Formación o capacitación	Modernización	Personal
OEI.11 Investigación, desarrollo e innovación de tecnologías de vanguardia requerido por la Fuerza	Tecnología	Tecnologías de vanguardia	Fuerza
OEE 11.1 Investigación y desarrollo en las líneas tecnológicas de interés para la implementación y modernización tecnológica del Ejército	Investigación	Modernización	Ejército
OEE 11.2 Transferencia e innovación tecnológica necesaria para el desarrollo y soporte tecnológico institucional	Soporte tecnológico	Innovación	Ejército

Fuente: Adaptado de Ceplan. (2016). *Fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico para sectores. Guía Metodológica. Documento de Trabajo*. Lima: Ceplan.

Tabla 7. Verificación de la acción estratégica tipo B: Soporte³

Acción estratégica institucional	Verbo	Aspecto a ser mejorado
OEI.7 Logística eficiente y requerida por la Fuerza.	Mejorar	Logística
OEE 7.1 Sistema logístico moderno e integrado	Modernizar o integrar	Sistema logístico
OEE 7.2 Equipamiento y mantenimiento logístico necesario para el nuevo diseño de la Fuerza	Mantener o equipar	Fuerza
OEE 7.3 Apoyo logístico a la organización optimizado para incrementar la Capacidad Operativa de la Fuerza	Incrementar	Capacidad operativa

Fuente: Adaptado de Ceplan. (2016). *Fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico para sectores. Guía Metodológica. Documento de Trabajo*. Lima: Ceplan.

Tabla 8. Verificación de la acción estratégica tipo C: PIP jerarquizados⁴

Acción estratégica institucional	Verbo ejecutar	Proyecto de inversión pública – PIP
OEI.5 Fuerza diseñada y estructurada con capacidad de participar en el logro de los intereses del Estado	Estructurar	Compra de equipos, maquinarias y armamentos
OEE 5.1 Estructura y magnitud de la fuerza requerida por el CCFFAA	Estructurar	Compra de equipos, maquinarias y armamentos
OEE 5.2 Fuerza implementada de acuerdo al diseño y estructura aprobada por el CCFFAA	Estructurar	Compra de equipos, maquinarias y armamentos

Fuente: Adaptado de Ceplan. (2016). *Fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico para sectores. Guía Metodológica. Documento de Trabajo*. Lima: Ceplan.

³ Se debe verificar que la acción estratégica institucional tipo B contenga solo un verbo y el/los aspectos a ser mejorados

⁴ Se debe verificar que la acción estratégica institucional tipo C contenga solo un verbo ejecutar y el PIP jerarquizado a ser ejecutado.

Tabla 9. Verificador del indicador⁵

Indicador	Unidad de medida	Sujeto	Atributo
OEE 3.1. Mejora de la educación y entrenamiento del personal	Nivel educativo	Personal	Elevado
OEE 3.3. Contar con doctrina actualizada con la cual se mejorara la formación y capacitación del personal	Aportes doctrinarios	Personal	Actualización
OEE 3.2. Disponer de centros de entrenamiento que permita mejorar las destrezas del personal	Centros de entrenamiento	Personal	Mayor destreza
OEE 3.4. Escuelas de formación y capacitación que cuenten con los medios necesarios, que permitan mejorar la educación	Escuelas de formación y capacitación	Personal	Mejor educación
OEE 5.1. Porcentaje de avance en la formulación de la estructura y magnitud de la Fuerza aprobada		Fuerza	Mejor estructuradas
OEE 5.2. Porcentaje de implementación			
OEE 7.1. Porcentaje de ejecución del plan de apoyo logístico		Personal	Mejor logística
OEE 7.2. Porcentaje de ejecución del plan de implementación de la FO y OMA			
OEE 7.3. Porcentaje de material, equipo y aeronaves en buen estado de operatividad.	Equipos y aeronaves	Aeronaves	Disponibilidad
Número de proyectos realizados en I+D+I por el CICTE	Proyectos	CICTE	I+D+I
Numero de trasferencias tecnológicas recibidas por el CICTE			Tecnología de vanguardia

Fuente: Adaptado de Ceplan (2016). *Fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico para sectores. Guía Metodológica. Documento de Trabajo*. Lima: Ceplan.

Como se puede constatar, el Plan Estratégico Institucional 2013-2016 carece de consistencia interna, por lo que será relativamente difícil poder establecer el nivel de avance en el cumplimiento de los objetivos y la obtención de resultados.

2.1.2. Consistencia externa

De acuerdo con el Ceplan, en este aspecto se examinará «la correspondencia del objetivo y acción estratégica, sectorial e institucional y actividades, con su respectivo indicador y meta» (Ceplan 2016: 18) (ver tablas 10, 11 y 12).

⁵ Se debe verificar que el indicador contenga la unidad de medida, el sujeto y atributo a medir, y que exista claridad en los que se mide (atributo) y cómo se mide (unidad de medida).

Tabla 10. Verificación de consistencia externa de un objetivo estratégico institucional

Objetivo estratégico ¿Los indicadores permiten medir el objetivo estratégico? ¿Las metas son alcanzables para el periodo previsto?	Indicador ¿Es específico, relevante, medible, guarda correspondencia con el objetivo?	Meta ¿Es precisa, alcanzable, realista, guarda correspondencia con el indicador?
OEI.5 Fuerza diseñada y estructurada con capacidad de participar en el logro de los intereses del Estado		
OEE 5.1 Estructura y magnitud de la fuerza requerida por el CC. FF. AA.	Porcentaje de avance en la formulación de la estructura y magnitud de la Fuerza aprobada	No se han establecido metas
OEE 5.2 Fuerza implementada de acuerdo al diseño y estructura aprobada por el CC. FF. AA.	Porcentaje de implementación	No se han establecido metas
<i>Los indicadores no permiten fácilmente medir el objetivo estratégico. Al no existir metas no se puede definir si estos serán alcanzables</i>	<i>Los indicadores no son ni específicos, ni medibles, lo que se confirma con la inexistencia de metas, aunque la idea general es relevante.</i>	<i>Al no haberse definido metas es irrelevante evaluar este aspecto.</i>
OEI.7 Logística eficiente y requerida por la Fuerza.		
OEE 7.1 Sistema logístico moderno e integrado	Porcentaje de ejecución del plan de apoyo logístico	No se han establecido metas
OEE 7.2 Equipamiento y mantenimiento logístico necesario para el nuevo diseño de la Fuerza	Porcentaje de ejecución del plan de implementación de la FO y OMA	No se han establecido metas
OEE 7.3 Apoyo logístico a la organización optimizado para incrementar la Capacidad Operativa de la Fuerza	Porcentaje de material, equipo y aeronaves en buen estado de operatividad.	No se han establecido metas
<i>Los indicadores no permiten fácilmente medir el objetivo estratégico. Al no existir metas no se puede definir si estos serán alcanzables</i>	<i>Los indicadores no son ni específicos, ni medibles, lo que se confirma con la inexistencia de metas, aunque la idea general es relevante.</i>	<i>Al no haberse definido metas es irrelevante evaluar este aspecto.</i>
OEI.3 Personal educado y entrenado con doctrina actualizada en competencias requeridas por la Fuerza.		
OEE 3.1 Potenciamiento de la educación y entrenamiento del personal con competencias requeridas por la Fuerza	Mejora de la educación y entrenamiento del personal	No se han establecido metas
OEE 3.3 Actualización de doctrina técnica, táctica y administrativa	Contar con doctrina actualizada con la cual se mejorará la formación y capacitación del personal	No se han establecido metas
OEE 3.2 Implementación de un centro de entrenamiento a nivel brigada en la III DE	Disponer de centros de entrenamiento que permita mejorar las destrezas del personal	No se han establecido metas
OEE 3.4 Modernización de las escuelas de formación y capacitación	Escuelas de formación y capacitación que cuenten con los medios necesarios que permitan mejorar la educación	No se han establecido metas
<i>Los indicadores no permiten fácilmente medir el objetivo estratégico. Al no existir metas no se puede definir si estos serán alcanzables</i>	<i>Los indicadores no son ni específicos, ni medibles, lo que se confirma con la inexistencia de metas, aunque la idea general es relevante.</i>	<i>Al no haberse definido metas es irrelevante evaluar este aspecto.</i>
OEI.11 Investigación, desarrollo e innovación de tecnologías de vanguardia requerido por la Fuerza		
OEE 11.1 Investigación y desarrollo en las líneas tecnológicas de interés para la implementación y modernización tecnológica del Ejército	Número de proyectos realizados en I+D+I por el CICTE	No se han establecido metas

Objetivo estratégico ¿Los indicadores permiten medir el objetivo estratégico? ¿Las metas son alcanzables para el periodo previsto?	Indicador ¿Es específico, relevante, medible, guarda correspondencia con el objetivo?	Meta ¿Es precisa, alcanzable, realista, guarda correspondencia con el indicador?
OEE 11.2 Transferencia e innovación tecnológica necesaria para el desarrollo y soporte tecnológico institucional	Numero de trasferencias tecnológicas recibidas por el Cicte	No se han establecido metas
<i>Los indicadores no permiten fácilmente medir el objetivo estratégico. Al no existir metas no se puede definir si estos serán alcanzables</i>	<i>Los indicadores no son ni específicos, ni medibles, lo que se confirma con la inexistencia de metas, aunque la idea general es relevante.</i>	<i>Al no haberse definido metas es irrelevante evaluar este aspecto.</i>

Fuente: Adaptado de Ceplan. (2016). *Fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico para sectores. Guía Metodológica. Documento de Trabajo.* Lima: Ceplan.

Tabla 11. Verificación de consistencia externa de acción estratégica tipo A

Acción estratégica Tipo A ¿Los indicadores permiten medir la acción estratégica?	Indicador ¿Es específico, relevante, medible, guarda correspondencia con el objetivo?	Meta ¿Guarda correspondencia con el indicador?
OEI.3 Personal educado y entrenado con doctrina actualizada en competencias requeridas por la Fuerza.		
<i>Los indicadores no permiten medir la acción estratégica</i>	<i>No es específico, ni relevante, ni guarda correspondencia con el objetivo.</i>	<i>Al no existir indicadores no se puede establecer la correspondencia</i>
OEE 3.1 Potenciamiento de la educación y entrenamiento del personal con competencias requeridas por la Fuerza	Mejora de la educación y entrenamiento del personal	No se han establecido metas
OEE 3.3 Actualización de doctrina técnica, táctica y administrativa	Contar con doctrina actualizada con la cual se mejorará la formación y capacitación del personal	No se han establecido metas
OEE 3.2 Implementación de un centro de entrenamiento a nivel brigada en la III DE	Disponer de centros de entrenamiento que permita mejorar las destrezas del personal	No se han establecido metas
OEE 3.4 Modernización de las escuelas de formación y capacitación	Escuelas de formación y capacitación que cuenten con los medios necesarios que permitan mejorar la educación	No se han establecido metas
OEI.11 Investigación, desarrollo e innovación de tecnologías de vanguardia requerido por la Fuerza.		
<i>Los indicadores no permiten medir la acción estratégica</i>	<i>No es específico, ni relevante, ni guarda correspondencia con el objetivo.</i>	<i>Al no existir indicadores no se puede establecer la correspondencia</i>
OEE 11.1 Investigación y desarrollo en las líneas tecnológicas de interés para la implementación y modernización tecnológica del Ejército	Número de proyectos realizados en I+D+I por el CICTE	No se han establecido metas
OEE 11.2 Transferencia e innovación tecnológica necesaria para el desarrollo y soporte tecnológico institucional	Numero de trasferencias tecnológicas recibidas por el CICTE	No se han establecido metas

Fuente: Adaptado de Ceplan. (2016). *Fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico para sectores. Guía Metodológica. Documento de Trabajo.* Lima: Ceplan.

Tabla 12. Verificación de consistencia externa de acción estratégica tipo B

Acción estratégica Tipo B ¿Los indicadores permiten medir la acción estratégica?	Indicador ¿Es específico, relevante, medible, guarda correspondencia con el objetivo?	Meta ¿Guarda correspondencia con el indicador?
OEI.7 Logística eficiente y requerida por la Fuerza.		
<i>Los indicadores no permiten medir la acción estratégica</i>	<i>No es específico, ni relevante, ni guarda correspondencia con el objetivo.</i>	<i>Al no existir indicadores no se puede establecer la correspondencia</i>
OEE 7.1 Sistema logístico moderno e integrado	Porcentaje de ejecución del plan de apoyo logístico	No se han establecido metas
OEE 7.2 Equipamiento y mantenimiento logístico necesario para el nuevo diseño de la Fuerza	Porcentaje de ejecución del plan de implementación de la FO y OMA	No se han establecido metas
OEE 7.3 Apoyo logístico a la organización optimizado para incrementar la Capacidad Operativa de la Fuerza	Porcentaje de material, equipo y aeronaves en buen estado de operatividad.	No se han establecido metas

Fuente: Adaptado de Ceplan. (2016). *Fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico para sectores. Guía Metodológica. Documento de Trabajo*. Lima: Ceplan.

Con respecto a la consistencia externa, es posible concluir que esta presenta vacíos metodológicos e incompatibilidad entre el objetivo, la acción, el indicador y la meta; esto genera un obstáculo para los procesos de monitoreo y evaluación, procesos que, al no llevarse a cabo, no proveen elementos de juicio importantes para la toma de decisiones, especialmente las vinculadas a la mejora de la gestión.

2.2. Análisis de coherencia

2.2.1. Coherencia interna

Según el Ceplan, la coherencia interna «consiste en revisar la lógica de articulación al interior de los planes estratégicos del sector, esto es, entre la acción estratégica y su correspondiente objetivo estratégico. Para revisar la coherencia interna, se recomienda, a nivel de cada plan estratégico, plantear las siguientes preguntas: ¿Contribuye la acción estratégica a la consecución del objetivo estratégico institucional?, ¿son suficientes las acciones estratégicas definidas para la consecución del objetivo estratégico institucional?» (Ceplan 2016: 24) (ver gráfico 4).

Gráfico 4. Coherencia interna del PEI

Objetivo estratégico	Indicador	Meta
OEI.3 Personal educado y entrenado con la doctrina actualizada en competencias requeridas por la Fuerza.	No tiene un indicador	No tiene meta
OEE 3.1 Potenciamiento de la educación y entrenamiento del personal con competencias requeridas por la Fuerza.	Mejora la educación y entrenamiento del personal.	No tiene meta

Fuente: Adaptado de Ceplan. (2016). *Fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico para sectores. Guía Metodológica. Documento de Trabajo*. Lima: Ceplan.

2.2.2. Coherencia externa

Según el Ceplan, la coherencia externa «consiste en revisar la lógica de articulación entre los planes estratégicos del sector (PEI con PESEM y POI con PEI). Se recomienda plantear las siguientes preguntas: ¿contribuye el objetivo estratégico institucional (PEI) a la consecución del objetivo estratégico sectorial (PESEM)? En el caso de haber sido formulado a partir de este; ¿contribuye el objetivo estratégico institucional a la consecución de la acción estratégica sectorial (PESEM)? En el caso de haber sido formulado a partir de esta. ¿Son suficientes los objetivos estratégicos, definidos en el PEI del ministerio y de sus organismos públicos adscritos, para la consecución del objetivo u acción estratégica sectorial, según corresponda?» (Ceplan 2016: 25).






3. Nueva metodología

3.1. Las bases de la nueva metodología

La nueva Directiva N° 001-2017-CEPLAN “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” modifica la anterior metodología de desarrollo de plan estratégico institucional, que igualmente se enmarca en el proceso de gestión del cambio de la política de modernización de la gestión pública.

Esta nueva metodología incorpora dos criterios nuevos: (1) ciclo continuo del planeamiento estratégico y (2) visión concertada del país. El primero de ellos tiene cuatro etapas: conocimiento integral de la realidad, que busca comprender cómo viven las personas; el futuro deseado, que identifica las aspiraciones de las personas; las políticas y planes coordinados, por los cuales se definen las políticas y objetivos prioritarios; y el seguimiento y evaluación para la mejora continua, donde se recoge y analiza la información de los indicadores. En el caso del segundo aspecto incorporado en la nueva metodología, el Ceplan ha diseñado una preimagen de país en los siguientes términos (ver gráfico 5):

Gráfico 5. Preimagen de futuro del Perú al 2030

	Al 2030 todas las personas pueden realizar su potencial.
	Se han desarrollado esfuerzos concertados para la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales, tomando medidas urgentes para hacer frente al cambio climático.
	Todas las personas gozan de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reservas de recursos para el bienestar futuro.
	La sociedad peruana es pacífica, justa e inclusiva, libre del temor y de la violencia; sin corrupción ni discriminación y con igualdad de oportunidades.
	Se han fortalecido las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible, en correspondencia con el respeto universal de los derechos humanos, sin dejar a nadie atrás.

Fuente: Elaborado por el Ceplan basado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Si bien esta es una propuesta generada por el Ceplan, se estima que esta es la que más se ajusta a los escenarios contextuales identificados por esta misma institución: (1) aumento de la tecnología y la mecanización; (2) un nuevo superciclo para las materias primas; (3) ocurrencia de desastres; y (4) expectativas crecientes de la clase media.

3.2. Objetivos estratégicos institucionales

Según la referida directiva, los objetivos estratégicos institucionales se enfocan a lograr las condiciones de su población y en sus condiciones internas, por lo que se divide en dos tipos: Objetivos de tipo I, que busca mejorar los bienes y servicios que brinda a la población, y objetivo de tipo II, que persigue la mejora de las condiciones internas de la propia institución. La estructura de los objetivos de tipo I es verbo (en infinitivo) + condición + población, y los objetivos de tipo II es verbo (en infinitivo) + aspecto a mejorar.

3.3. Acciones estratégicas institucionales

Estas se definen como las iniciativas que ayudan a implementar la estrategia establecida por los objetivos estratégicos institucionales, que también se refiere a los bienes y servicios que proporciona a sus usuarios, bien sean externos o internos. Su estructura es la siguiente para ambos casos: bien o servicio + atributo + grupo de usuarios.

4. Conclusión

La evaluación del Plan Estratégico Institucional 2013-2016 a partir del seguimiento estratégico que delinea el Ceplan determina un serio vacío en el diseño de este documento de gestión, fundamentado en la falta de alineamiento. Esto, como consecuencia, ha impedido su implementación para poder medir su grado de avance en el cumplimiento de los objetivos institucionales de largo plazo y la definición del aporte de sus actividades en la consecución de los objetivos sectoriales.

En efecto, específicamente la evaluación tanto de la coherencia externa como interna del referido PEI-EP define un escaso alineamiento entre los objetivos sectoriales y los institucionales, lo que hará también casi imposible determinar con cierto nivel de exactitud el aporte de la implementación de las estrategias del Ejército al cumplimiento de metas en el sector Defensa.

Este escenario tiene también una implicancia seria, en el sentido de que la carencia de alineamiento detiene cualquier intento de incorporar, desarrollar y monitorear un modelo de mejoramiento de la fuerza en el Ejército. En ese sentido, el proceso de transformación de la fuerza consolidado exitosamente en el exterior y que está cargado de una serie de cambios estructurales en los sistemas de los ejércitos necesita de un elemento de apoyo, básicamente de política, que trascienda el horizonte del planeamiento estratégico.

Capítulo V. El proceso de transformación de la fuerza operativa

Una vez determinadas las deficiencias en el diseño e implementación del Plan Estratégico Institucional 2013-2016, es necesario explicar la forma en que se desarrolla el proceso de transformación de la fuerza en un horizonte de largo plazo, y cómo este puede adaptarse a la realidad del Ejército del Perú.

1. Consideraciones del proceso de transformación en el Ejército de los Estados Unidos

El concepto de transformación «describe el proceso mediante el cual la fuerza de hoy se está transformando en la fuerza de mañana. Ocurre a medida que el Ejército incorpora capacidades nuevas en su estructura de fuerza y adiestra a soldados para usarlas» (Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica 2005: 64).

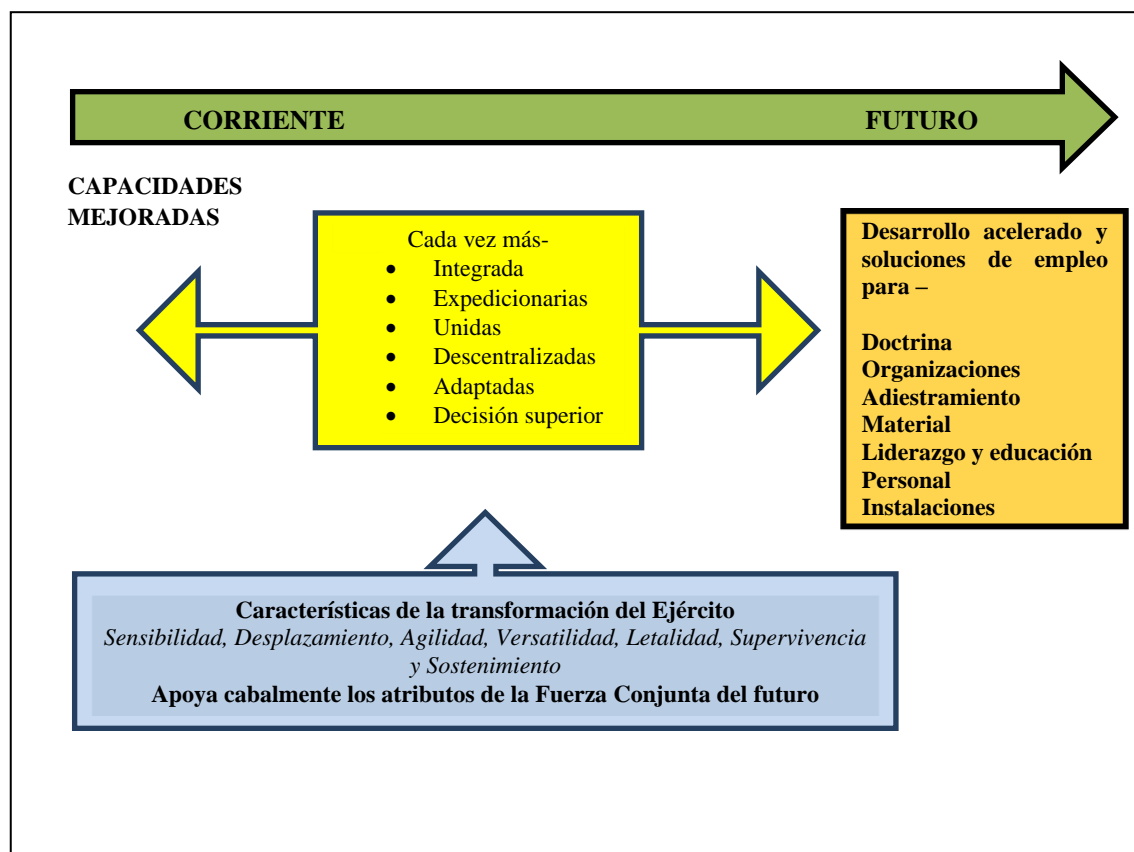
El inicio del siglo XXI marcó también el comienzo del proceso de “transformación militar” en los Estados Unidos. Estuvo liderado por el ex secretario de Defensa Donald Rumsfeld, proceso que sirvió de ejemplo para procesos similares en Latinoamérica, con distintas denominaciones (cambio, reforma, modernización o reestructuración).

Este modelo, se sostiene sobre el reconocimiento de tres componentes básicos de las Fuerzas Armadas: «El primero es *la naturaleza*, ya que estas nacieron para cumplir una tarea que el grupo social les concedió desde su nacimiento; en segundo lugar, el estado de derecho dotó de *un marco jurídico* (o legalidad) y en tercer lugar, el Estado les entrega *las capacidades* para que cumplan las tareas naturales según su marco jurídico» (García Covarrubias 2007: 16).

El referido autor, interpretando la asimilación teórica del modelo norteamericano a nuestra región, estima que este comprende tres conceptos: «*adaptación*, que consiste en adecuar las estructuras existentes para continuar cumpliendo las tareas previstas; *modernización* es optimizar capacidades para cumplir en mejor forma las misiones dispuestas; y, *transformación* es desarrollar nuevas capacidades, para cumplir nuevas misiones o desempeñar nuevos roles en combate» (García-Covarrubias 2007: 18). Máxime al comprobar que los Ejércitos de la región han encontrado «deficiencias en la capacitación del personal, desactualización doctrinaria, ineficiencia de los sistemas operativos y situación de obsolescencia, achatarramiento e insuficiencia de equipos y suministros» (Ejército Brasileño 2015: 17).

Por otro lado, se debe reconocer aspectos clave de este proceso de transformación que afectan a la fuerza: «restablecimiento, reestructuración, reformación y estabilización de fuerza; integración de la tecnología componente de los sistemas de combate del futuro; desarrollo de sistemas de información agrupados; y modernización de los procesos institucionales del Ejército» (Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica 2005: 70) (ver gráfico 6).

Gráfico 6. Proceso de transformación del Ejército de los Estados Unidos



Fuente: Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica, 2005.

Si bien en la transformación la adaptación organizacional representa una obligación militar profesional vital y continua; sin embargo, ni las amenazas, ni las causas que los originan son predecibles, lo que obliga conciliar las exigencias de corto plazo con las ambiciones de largo aliento que consolide una fuerza de combate eficaz, nacida de una concentración en la preparación, que impacte en el diseño de la doctrina, organización, equipamiento y entrenamiento, desarrollando capacidades más adecuadas a sus circunstancias, requerimientos y capacidades únicas (Wass de Czege y Hart Sinnreich 2002: 8).

2. Consideraciones del proceso de transformación en el Ejército de Chile

La transformación en el Ejército de Chile se inició como un proceso de modernizaciones ante el diagnóstico de necesidad de cambio en los últimos años de la década de 1990. Esta concepción se basa en el hecho de que «la evolución de la sociedad, globalización, cambios estratégicos, variables políticas y económicas; han impactado en la misión de las FFAA, en la mentalidad profesional y en los valores militares tradicionales» (García Covarrubias 2010: 29-30).

Esta afirmación que emite García Covarrubias encuentra su respaldo en las palabras que manifiesta el General Javier Urbina, «la nueva estructura de las fuerzas, terminada en su mayor parte a fines del 2001, consistió en lo básico, en contar con unidades completas, esto es más que nada a nivel de unidades de combate, que estuviesen lo más completas posibles en personal, equipamiento y en infraestructura» (Cheyre 2008: 9).

De esa forma, se produjo automáticamente una mejora en los procesos de instrucción, entrenamiento, mantenimiento, administración y funcionamiento general de las unidades y de la gestión superior del Ejército de Chile.

En el caso de las fuerzas armadas y de los ejércitos, por lo general, existen tres modelos en la génesis del proceso de transformación (Juan Emilio Cheyre, Comandante en Jefe del Ejército de Chile en el periodo 2002-2006):

- Imposición de la transformación desde el poder político, pues el origen de la iniciativa está en las autoridades políticas que definen las exigencias y el objetivo que se pretende lograr. Entonces, las fuerzas armadas inician un proceso fundado en un análisis previo y en criterios definidos desde el mundo civil. Es un modelo que puede aumentar la resistencia al cambio, pero tiene la ventaja de que ocurre desde una perspectiva y una iniciativa gubernamental.
- Autonomía en la transformación desde las fuerzas armadas, el análisis del entorno que definirá los lineamientos del proceso lo hacen las fuerzas armadas de forma autónoma, y el poder político no tiene injerencia en las definiciones iniciales y básicas del proceso. Las autoridades civiles se encuentran frente a una redefinición de la defensa que se convierte en un pie forzado para las políticas y para la legislación que se debe emprender.
- El modelo compartido, en donde el Estado, la institución y la sociedad discuten previamente sobre las condiciones del proceso y logran un consenso, en el cual todas las partes han podido aportar las definiciones básicas, sus expectativas y los objetivos esperados; de esta forma, se legitima desde el origen una transformación.

Este modelo compartido es el que se aplicó en el caso chileno, cuando las fuerzas armadas percibieron la necesidad de cambio; determinaron consensos, acuerdos y dirección con los poderes Ejecutivo y Legislativo, además de tomar en cuenta la opinión de la sociedad. Producto de tales necesidades en marzo del 2002, el general Juan E Cheyre emite un documento denominado “Concepto de Mando del Comandante en Jefe del Ejército. Período 2002-2006”, que contenía una propuesta sobre los fundamentos del cambio que posteriormente recibiría la denominación de transformación, la visión que debía iluminarlo, los objetivos que se pretendían alcanzar y una orientación general de las acciones que asegurarían su logro.

La “Transformación del Ejército de Chile” no fue solamente conceptual; el cambio principal, estuvo orientado a configurar una arquitectura, una doctrina, un equipamiento y un entrenamiento que fortalecieran los cimientos de la institución, de carácter vocacional y profesional, basada en virtudes, principios y valores que la hacen obediente, disciplinada, no deliberante, apolítica y contribuyente.

El proceso requirió una planificación que redefinió conceptualmente el campo de batalla; este escenario sería el elemento integrador de la visión institucional, convergiendo dos rutas: la de estrategia de desarrollo y gestión, y la de capacidades y la doctrina. Además, este proceso se llevó adelante entonces con base en cuatro grandes objetivos por alcanzar: la planificación de la gestión estratégica institucional, la actualización y el desarrollo de su doctrina operacional, la actualización del sistema educacional, la adquisición de tecnologías a través de sistemas de armas y equipos.

A partir de estas iniciativas, el Ejército transitó desde la tradicional estructura jerárquica hacia una organización horizontal funcional; de una organización cuya funcionalidad radicaba en la autoridad, se cambió a una basada en procesos (Juan Emilio Cheyre, comandante en jefe del Ejército de Chile 2002-2006).

Este planeamiento del proceso de transformación se basó en dos pilares: la racionalización y reorganización de los medios, que les permita contar con unidades completas, bien entrenadas y con personal profesional en todos sus estamentos (estructura de la fuerza); y la integración y la tecnología en cada una de las organizaciones de mando y de combate (desarrollo de la fuerza), ambos sostenidos por el sistema de enseñanza (Ejército Brasileño 2015: 14).

Gráfico 7. Proceso de transformación del Ejército de Chile



Fuente: Libro Blanco para la Defensa de Chile, 2010.

El proceso de transformación del Ejército de Chile aún está en marcha, pues se entiende que este es de carácter permanente y cíclico; sin embargo, los resultados pueden observarse hoy en día bajo un simple análisis de las capacidades con las que cuenta su fuerza operativa; como lo evidencia la comparación efectuada en el gráfico 9.

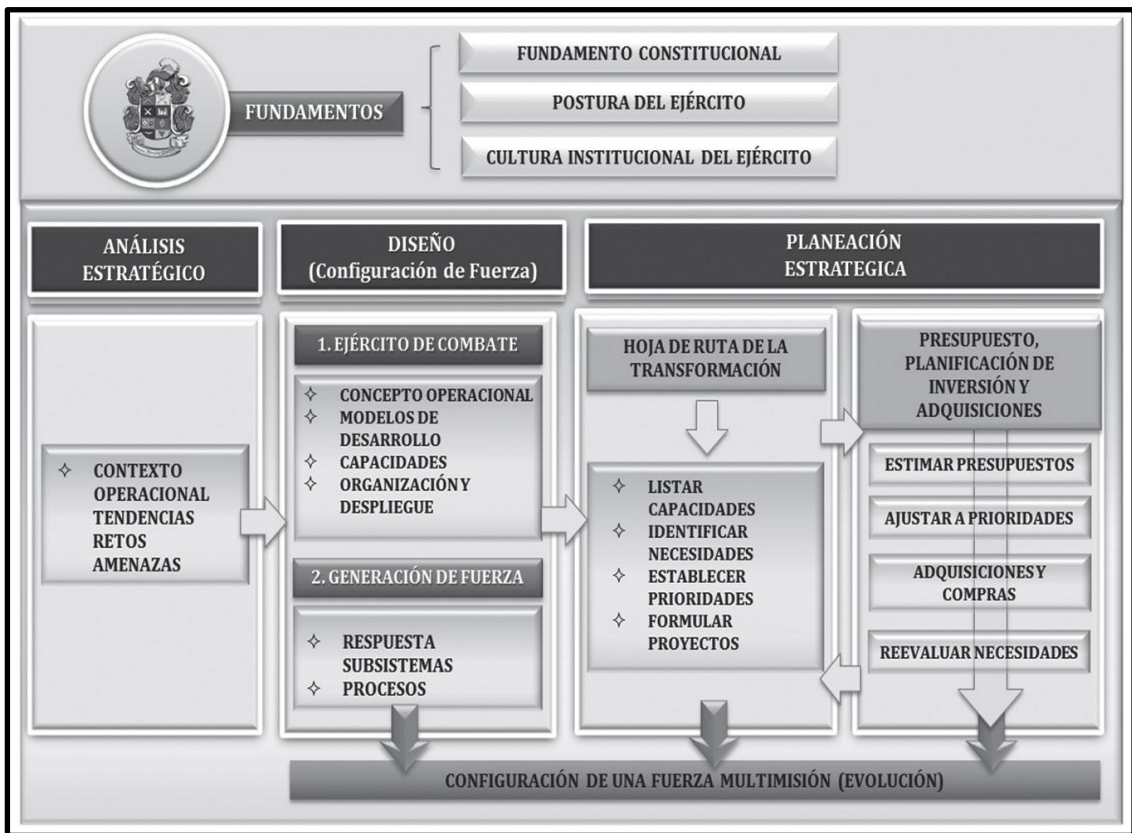
3. Consideraciones del proceso de transformación en Colombia

La importancia de esta experiencia es la definición de un plan estratégico de transformación que describe el derrotero para adquirir las capacidades mediante proyectos, en alineación con el ejercicio y futuro del Ministerio de Defensa. En el caso colombiano, la estrategia de transformación desarrolla un proceso detallado de análisis e investigación que integra el diseño, la prospectiva, la planeación estratégica por capacidades y presupuestal con el propósito de configurar una Fuerza Multimisión (Ciro Gómez y Correa Henao 2014).

El modelo de transformación del Ejército de Colombia tiene tres fundamentos de base: el orden constitucional, la postura institucional y la cultura institucional. Está organizado estructuralmente en tres campos: (1) el análisis estratégico, (2) el diseño y (3) la planeación estratégica. El análisis estratégico corresponde a la construcción de una propuesta de contexto operacional futuro secuenciada en tres tiempos, en términos de amenazas y retos.

El diseño hace referencia a la configuración de fuerza y se divide en (1) diseño del Ejército de combate y (2) diseño del Ejército generador de fuerza. El primero incluye el concepto operacional, los modelos de desarrollo de las funciones de conducción de la guerra con sus capacidades correspondientes y el despliegue en el territorio. El segundo contiene la descripción de los cambios y respuestas de los subsistemas requeridos para desarrollar el modelo propuesto y hacerlo efectivo. Esta definición deja en claro que el “Método de planeamiento por Capacidades Militares” corresponde a una etapa de diseño de la planeación estratégica de fuerzas (ver gráfico 8).

Gráfico 8. Proceso de transformación del Ejército de Colombia



Fuente: Ciro Gómez y Correa Henao, 2014: 54.

La etapa de planeación estratégica es abordada a través del proceso de dos fases interdependientes, con una serie de procesos que derivan en la adquisición de capacidades: por un lado, la hoja de ruta de la transformación en la que se plantean los proyectos e iniciativas y, por otro lado, los procesos de presupuesto, planificación de inversión y adquisiciones en coordinación con otras dependencias de la Fuerza y el Ministerio de Defensa Nacional (Ciro Gómez y Correa Henao 2014).

Todo lo expuesto sobre esta experiencia en los procesos de transformación, en el caso colombiano, es entendido como «una sucesión planeada de trabajos, esfuerzos e iniciativas tendientes a preparar la Fuerza para afrontar los retos venideros en los ambientes operacionales complejos. Estos desafíos atienden a las nuevas realidades materiales y políticas que se consolidan en el Estado y que determinan una revisión de la forma como las Fuerzas Militares, y en general la Fuerza Pública, concibe y cumple su finalidad constitucional» (Ciro Gómez y Correa Henao 2014: 20).

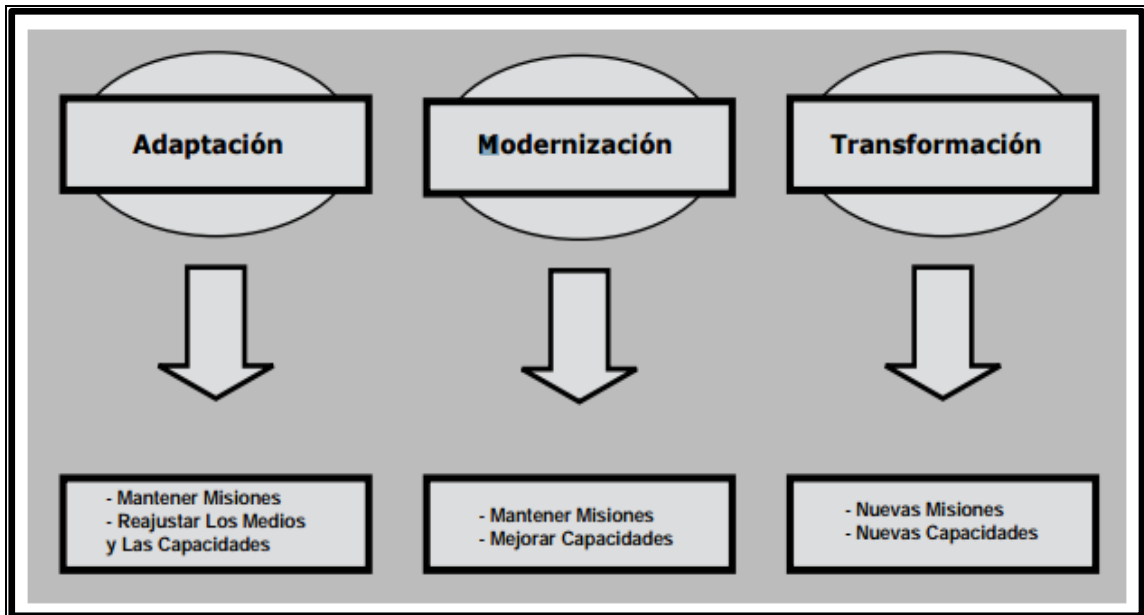
Finalmente, la bibliografía del Ejército colombiano conceptualiza la transformación como «el proceso de cambio de paradigma en el mundo de la Defensa, con el objeto de reorganizar la estructura, fuerzas y catálogo de capacidades militares al entorno estratégico futuro, anticipándose a los nuevos escenarios y generando un cambio cultural»; la modernización como «el proceso de sofisticación de las capacidades militares en términos de técnica de fuerzas unidas, sistemas de armas y equipos, procesos y procedimientos» y, finalmente, la adaptación o alineación estratégica como «el proceso mediante el cual el Ejército se adapta a las Políticas del Gobierno Nacional». (Ciro Gómez y Correa Henao 2014: 22).

4. Aportes teóricos para el proceso de transformación

García Covarrubias (2005), un teórico investigador de este proceso, afirmó que el modelo original de transformación del aparato militar norteamericano es complejo de ser adaptado al escenario latinoamericano, ya que su diseño está condicionado a la modalidad estratégica elegida, y esta, al mismo tiempo, a los desafíos y amenazas que el Estado haya identificado (García Covarrubias 2005). En los países de la región existen tres problemas cuando se pretende adaptar este proceso a las realidades latinoamericanas (García Covarrubias 2007: 16-24), los cuales se detallan a continuación:

- El primer problema comienza con el título de la tarea a emprender, ya que, para los que tienen una visión más política, los conceptos de reformar, modernizar o transformar son sinónimos; en cambio, para los especialistas son absolutamente diferentes. Las tareas a emprender son denominadas en el ambiente académico militar como adaptación, modernización y transformación, conceptos que se pasará a definir en el gráfico 9.

Gráfico 9. Definición del nombre del proceso



Fuente: García Covarrubias, 2007.

Según García Covarrubias (2007), la adaptación consiste en adecuar las estructuras existentes para continuar cumpliendo las tareas previstas; la modernización es optimizar capacidades para cumplir en mejor forma las misiones dispuestas; y, la transformación es desarrollar nuevas capacidades, para cumplir nuevas misiones o desempeñar nuevos roles en combate (la transformación implica un cambio mucho más radical ya que involucra un cambio en las misiones, por lo que tiene alcances no solo técnicos sino que también políticos).

- El segundo problema es la incomprensión de los fenómenos que involucran a la organización militar, incomprensión surgida por el desconocimiento por parte del político de que las Fuerzas Armadas se afirman en tres pilares o componentes básicos; estos actúan como ejes básicos interactuando entre sí, e impactando en los otros:
 - El primero es su naturaleza, ya que estas nacieron para cumplir una tarea que el grupo social les concedió desde su nacimiento.
 - En segundo lugar, el estado de derecho les dotó de un marco jurídico (o legalidad).

- En tercer lugar, el Estado les entrega ciertas capacidades para que cumplan las tareas naturales según su marco jurídico.

La naturaleza de las Fuerzas Armadas se ubica en el primer pilar; esta es la resolución por la vía de las armas de las contiendas provocadas entre los Estados o entes beligerantes. La norma jurídica –se debe tener en cuenta que la naturaleza es expresada jurídicamente para evitar estar sujeta a múltiples interpretaciones– simboliza el contacto con la realidad concreta, ya que se expresa en cuerpos legales que corresponden a cada Estado.

Según la Secretaría del Jefe de Estado Mayor de Defensa de España (2017), las capacidades son aquellas entendidas como los instrumentos que tienen las Fuerzas Armadas para cumplir sus misiones; en términos globales, las capacidades se definen como la aptitud que se tiene para cumplir una misión. Para afinar algo más la operacionalización de las capacidades, se tendrán que observar en los niveles o dimensiones de la conducción o de la guerra.

- El tercer problema consiste en la carencia de un modelo de estudio para comprender los componentes esenciales que involucran a la organización militar, asunto de particular importancia por cuanto no existen en nuestra región esquemas que apoyen una discusión.

En síntesis y más allá de cualquier discusión, hoy los cambios son tan rápidos que la adaptación, modernización o transformación de las fuerzas armadas debería ser una actividad permanente, no el resultado de planes acotados, que rápidamente son obsoletos.

5. Lineamientos para el diseño de un proceso de transformación en el Ejército del Perú

El proceso de transformación permite a las Fuerzas Armadas enfrentarse a las nuevas amenazas, adaptarse al escenario internacional actual, atender las demandas de la sociedad y aprovechar los avances tecnológicos. Este análisis de procesos de transformación en forma teórica y casuística tiene la salvedad de que no es exactamente replicable en otro país, aunque hayan alcanzado el éxito; no obstante, sirve de referencia para aquellos países que están por iniciar este proceso de transformación en sus fuerzas armadas.

Los aspectos comunes de los procesos de transformación estudiados (Estados Unidos, Colombia y Chile) evidencian que estas organizaciones tuvieron aspectos comunes en su aplicación:

(1) la necesidad de adaptación a nuevas realidades mundiales; (2) racionalización de las estructuras operativas, racionalización administrativa y la modernización de la gestión; (3) fortalecimiento del sistema de doctrina, que resulta ser el motor de la transformación; (4) énfasis en la interoperabilidad conjunta; (5) integración de los sistemas de armas en los bajos escalones; (6) logística conjunta e integrada; (7) desarrollo científico y tecnológico, reemplazo de la fuerza cuantitativa por la fuerza cualitativa; (8) inversión en formación y desarrollo de recursos humanos; y (9) integración en operaciones de paz (Ejército Brasileño 2015).

Los aspectos a tener en cuenta para diseñar un proceso de transformación propio estarán basados en los aspectos descritos en los casos estudiados y su correspondiente comparación con el estudio teórico del proceso; así es posible extraer los siguientes puntos a considerar para formular este proceso:

- El génesis del proyecto debe buscar “el compromiso de la parte política” con la realización del proceso, para garantizar su ejecución como política de estado.
- El término a emplear para el proceso debe adecuarse a la terminología militar imperante, el cual goza de una mayor aceptación académica; este es el de “proceso de transformación de la fuerza”.
- El pilar sobre el que se debe actuar es el de “las capacidades”; propiciando desarrollar nuevas capacidades en el Ejército, para cumplir nuevas misiones o desempeñar nuevos roles en combate (roles recientemente propuestos para las Fuerzas Armadas del Perú).

El modelo de planeamiento de este proceso tomará en cuenta las experiencias externas en los países que fueron caso de estudio; pero principalmente del “Proceso de Transformación del Ejército de Colombia” por tener profundas confluencias en la realidad el entorno, del territorio, procesos políticos y amenazas sobre su seguridad nacional. En este modelo se deben definir algunas características importantes: planear el proceso de transformación de la fuerza, organizado en etapas; establecer los vectores que regirán el proceso de transformación de la fuerza; determinar claramente la conformación y los atributos de la fuerza; formular proyectos de desarrollo y sus prioridades; y determinar las adquisiciones por realizar, delimitando requerimientos mínimos de los equipos.

Capítulo VI. Lineamientos para el diseño del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020

Este capítulo sustenta la propuesta de mejora del planeamiento estratégico en cuatro lineamientos derivados de los capítulos anteriores:

- Incorporar un lineamiento transversal, que potencie el empleo de la metodología de planeamiento estratégico nacional, las actualizaciones, la evaluación y seguimiento y la metodología de planeamiento de fuerzas por capacidades del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Otorgarle al proceso de transformación de la fuerza un sustento presupuestal, con características de planeamiento multianual y evaluado por resultados.
- La necesidad de incorporar el proceso de transformación de la fuerza, como una propuesta de política de desarrollo institucional a largo plazo; etapa consecuente y complementaria de la etapa de diseño estratégico de la fuerza (léase planeamiento por capacidades).
- Emplear la herramienta del *delivery unit* permite fortalecer el planeamiento a través de la priorización de estrategias que van acorde con la política institucional planteada.

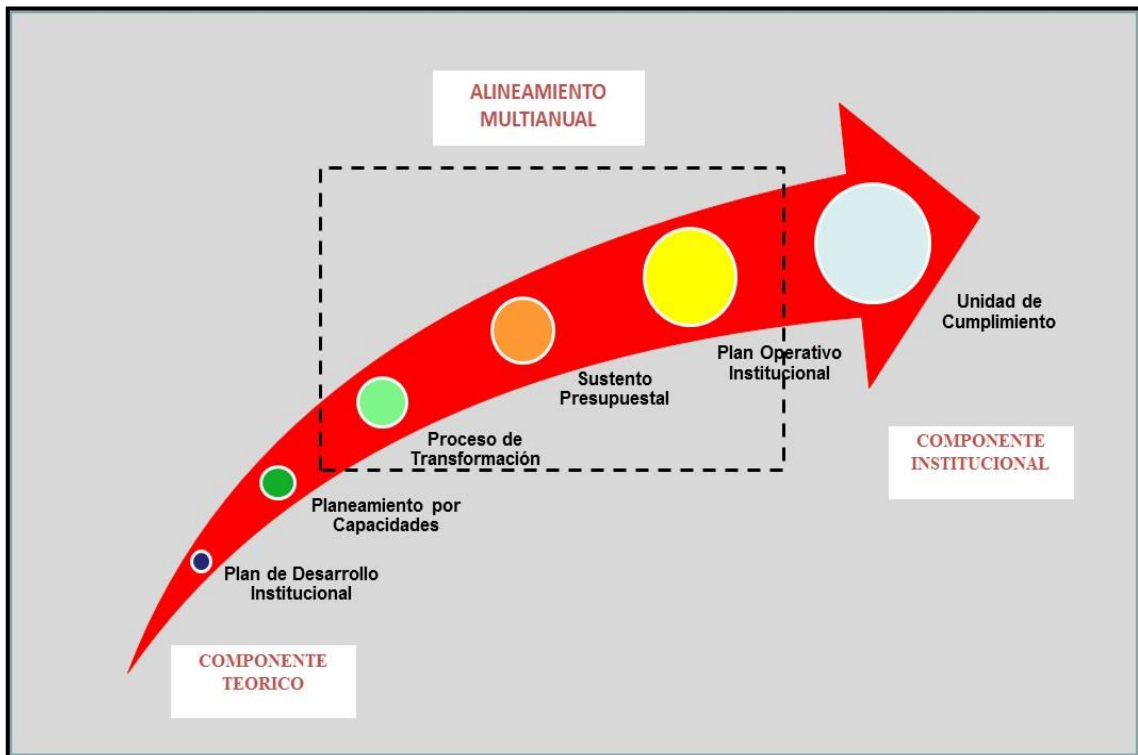
1. Lineamientos para la mejora del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020

1.1. Mejora del planeamiento estratégico en el Ejército

Las líneas maestras para mejorar el proceso de planeamiento estratégico reflejado actualmente en el Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, que a la vez potencie las acciones de mejora de la fuerza operativa; comprende en un inicio la organización y proyección del planeamiento del sector Defensa y luego las acciones coordinadas con el sector Economía para el sustento presupuestal.

Las particularidades para la mejora del planeamiento estratégico en el Ejército, presentadas a manera de una línea de tiempo, son las siguientes: (1) sustento metodológico del planeamiento estratégico en el instituto, para asegurar el alineamiento de objetivos a través de una política institucional de largo plazo; (2) planeamiento de carácter multianual que prescindiera de los límites temporales establecidos por el Ceplan; (3) integración de una unidad de cumplimiento para el monitoreo del referido planeamiento (ver gráfico 10).

Gráfico 10. Línea de tiempo de la propuesta de planeamiento institucional



Fuente: Elaboración propia, 2017.

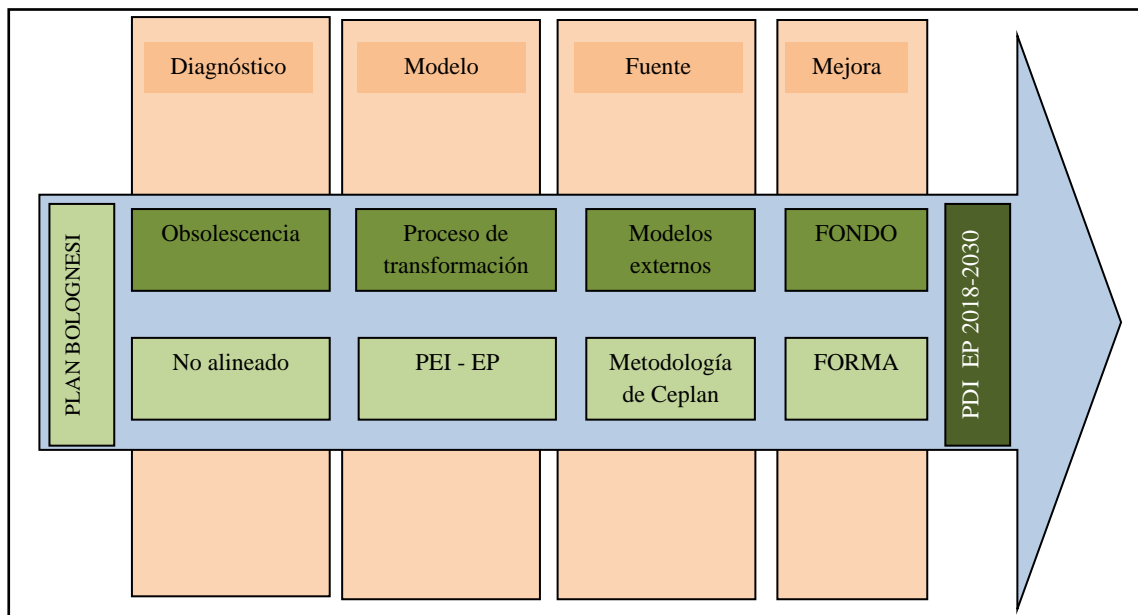
1.2. Desarrollo del PDI con bases en el proceso de transformación de la fuerza

El proceso de planeamiento estratégico en el Ejército del Perú debe tener un horizonte de largo plazo de más de diez años (proyectado al 2030), priorizando la mutación hacia una entidad preparada para contribuir a enfrentar las amenazas a la seguridad nacional y con capacidad para asumir y desarrollar los nuevos roles determinados por los cambiantes escenarios que se prevé que ocurran en el ámbito de la seguridad nacional.

La estrategia busca fortalecer la interrelación entre el Pesem del sector Defensa y el PEI del Ejército, con empleo de un documento de manejo institucional, como es el PDI, la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, considera que esta vinculación también debe hacerse con planes de otros niveles: «A nivel institucional, los objetivos expresados en los PEI, para su implementación en los POI, se articulan con los objetivos estratégicos de los PESEM, PEM, PDRC o PDLC, según corresponda el tipo de entidad».

Los componentes del PDI se muestran a continuación, en el gráfico 11.

Gráfico 11. Componentes del PDI



Fuente: Elaboración propia, 2017.

El PDI es el proceso mediante el cual se toma decisiones en una organización; en el Ejército se obtiene, procesa y analiza la información, interna o externa con el fin de evaluar la situación presente de la institución, así como su nivel de competitividad, con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento institucional hacia el futuro de largo plazo. Por lo tanto, el PDI debe contener la visión y orientación de la institución para el horizonte de largo plazo al 2030, el cual tendrá el carácter de política institucional. Además, debe contener los objetivos institucionales, los indicadores, los macroproyectos institucionales y la planificación plurianual.

El gráfico 11 muestra los componentes que se considera deben definir las estrategias de un PDI: la recurrencia al diagnóstico de la implementación; la continuidad en el desarrollado del modelo de transformación de la fuerza definido para el Ejército; las consideraciones de los modelos de transformación extranjeros, así como de la metodología del Ceplan; y finalmente, las mejoras de fondo y de forma que estos análisis pueden incorporar al proceso de implementación del PDI.

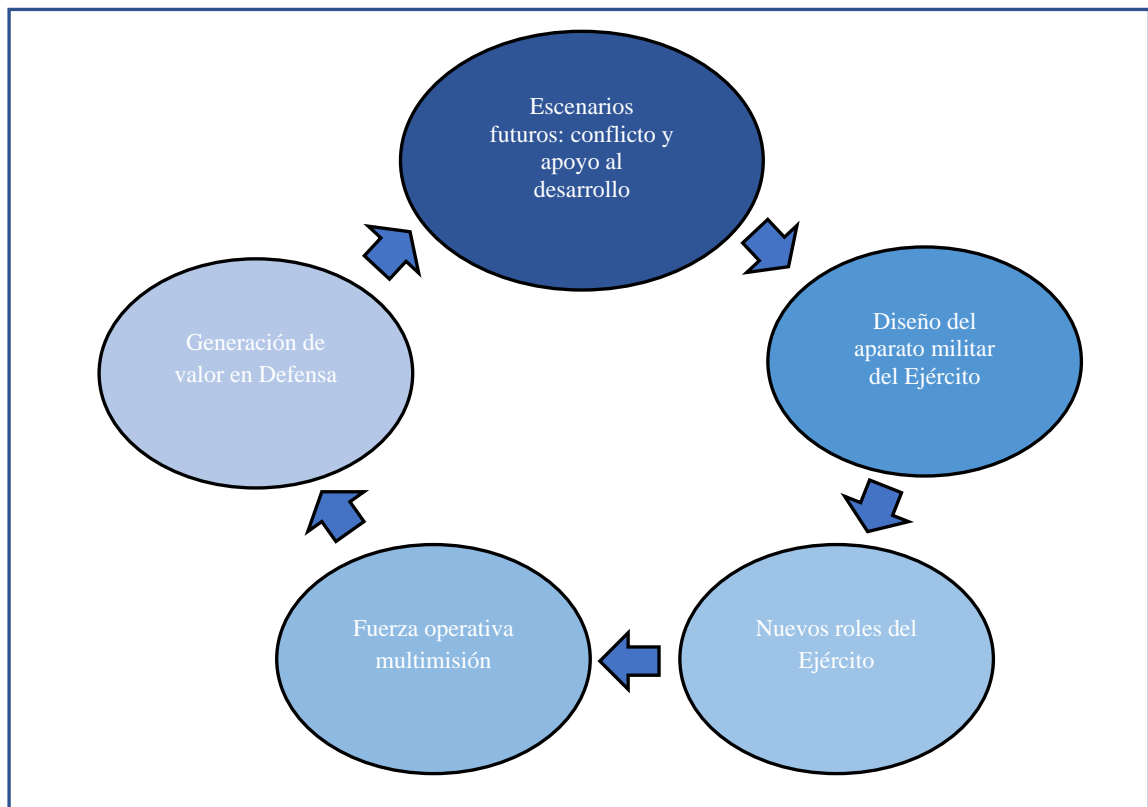
1.3.Desarrollo y completamiento del planeamiento por capacidades

Actualmente, las Fuerzas Armadas del Perú se encuentran inmersas dentro de un proceso de planeamiento que considera una concepción estratégica que requiere el empleo de ciertas capacidades militares de la fuerza conjunta, para garantizar la defensa y contribuir al desarrollo, en cumplimiento del mandato constitucional y las normas legales del sector.

Parte de estas normas legales sectoriales son los roles institucionales asignados a las Fuerzas Armadas. Los roles que asume el Ejército son los siguientes: (a) garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial; (b) participar en el orden interno; (c) participar en el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres; (d) participar en la política exterior; (e) participar en el desarrollo nacional.

De acuerdo con los roles mencionados, se han planteado capacidades militares, que la Directiva General N° 05-2017-MINDEF-SG/VPD/DIGEPE/DIPPED del 6 de julio de 2017 entiende como la «habilidad resultante de la integración de un conjunto de factores que permiten aplicar procedimientos operativos para lograr un efecto militar deseado en el nivel estratégico, operacional o táctico en la ejecución de operaciones y acciones militares para enfrentar amenazas, desafíos y preocupaciones en el cumplimiento de los roles estratégicos». El primer nivel de capacidades son las “fundamentales”, que sirven para “orientar técnicamente el diseño de la estructura y magnitud de la fuerza que se requiere para el cumplimiento exitoso de sus roles y misiones asignadas”, y que en el caso del Ejército son (1) comando y control; (2) inteligencia; (3) movimiento y maniobra; (4) fuegos; (5) protección y (6) sostenimiento.

Gráfico 12. Componentes del planeamiento por capacidades en el Ejército



Fuente: Elaboración propia, 2017.

La conjugación de los roles institucionales y las capacidades militares previstas permiten establecer el tipo y dimensión de la fuerza que se necesita para afrontar los escenarios previstos; esta fuerza debe tener un carácter de fuerza operativa multimisión. Este proceso, detallado párrafos arriba, es reflejado en el gráfico 12, generando valor para la defensa.

Para el completamiento del planeamiento de fuerzas por capacidades se recomienda:

- A nivel del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas:
 - Alcanzar la aprobación por parte del Mindef del Proyecto de Capacidades Militares (Procam), resolución que establecerá el completamiento del árbol de las capacidades militares conjuntas.
 - Los avances en la elaboración de la doctrina conjunta y las adquisiciones militares orientadas con este fin requieren de una adecuada implementación de los factores militares de las capacidades.
 - Planificar los procedimientos de articulación entre las necesidades militares propuestas con la cobertura presupuestal, de tal manera que los sectores del Estado que manejan el presupuesto de las instituciones internalicen el concepto de que la capacidad militar y los nuevos roles de las instituciones armadas requieren de los recursos suficientes para asegurar el cumplimiento de las metas establecidas.
- A nivel Ejército del Perú, se recomienda dar cumplimiento a tres acciones que permitan completar el planeamiento por capacidades a nivel instituto: (1) completar el árbol de capacidades militares, (2) contrastar las capacidades fundamentales o conjuntas y las capacidades militares con los escenarios previstos en donde actuaran las Fuerzas Armadas, (3) desarrollar un programa priorizado de objetivos de capacidad militar (ver tabla 13).

Tabla 13. Acciones para completar planeamiento por capacidades en el Ejército

N°	ACCIONES PARA COMPLEMENTAR EL PLANEAMIENTO POR CAPACIDADES	DETERMINAR
1	COMPLETAR ARBOL DE CAPACIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • C. Conjuntas • C. Fundamentales • C. Operacionales en Nivel 1,2 y 3
2	CONTRASTAR CAPACIDADES FUNDAMENTALES Y CAPACIDADES OPERACIONALES CON ESCENARIOS (ESTRATEGICOS Y OPERACIONALES)	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa Externa (TOS, TON, TONO). • Orden Interna. • Riesgos y Desastres • Política Exterior • Desarrollo Nacional
3	PROGRAMA PRIORIZADO DE OBJETIVOS DE CAPACIDAD MILITAR	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de Armas • Infraestructura • Personal • Doctrina • Apoyo Logístico

Fuente: Elaboración propia, 2017.

2. Lineamientos para el sustento presupuestal

2.1. Presupuestos por resultados

El Ceplan, a través de su derogada Directiva N° 001-2014-CEPLAN/PCD, proponía que el tiempo a tomar en cuenta para los PEI es de tres años (estos configuran los objetivos), los mismos que deben ser desconcentrados en los POI (en donde se ubican las actividades), y estos soportarse en los presupuestos institucionales, de tal forma que el alineamiento interno entre estos tres componentes termina generando resultados medibles. No obstante, el diseño de las estrategias contribuye por su lado a la propuesta de incorporación e implementación del proceso de transformación de la fuerza en el Ejército, medible en el PDI, vinculado al Pesem de Defensa.

2.2. Parámetros para el control de resultados y presupuestos históricos

El planeamiento estratégico inicialmente debe sustentarse en una línea de base cuantitativa de la cual carece el Ejército, por lo que en el proceso de transformación se tomará como referencia cualitativa el desarrollo de dos procesos inacabados: el diseño del planeamiento por capacidades y la formulación del presupuesto institucional. El Ejército no ha definido un presupuesto para la implementación del proceso de transformación de la fuerza por lo que al 2030, los PEE deben incorporar presupuestos para el cumplimiento de los objetivos vinculados a este, especialmente enfocado a desarrollar y fortalecer las capacidades identificadas como prioritarias para el desarrollo de una fuerza engranada con los nuevos roles y con capacidad para hacerle frente a las nuevas amenazas.

2.3 Propuesta de interacción del planeamiento y presupuesto institucional

El gráfico 13 detalla la forma como se ordena el proceso estratégico institucional, estableciendo el alineamiento del planeamiento por capacidades, contenido en el PDI, con el desarrollo del planeamiento de desarrollo institucional económico y financiero (En donde se articula el diseño de la fuerza con las inversiones a través de la programación); enlazando el presupuesto a través del planeamiento operativo institucional (Incluye la labor de presupuesto y ejecución) por cada año. La articulación de los objetivos se sustenta en las políticas y estrategias del sector Defensa, que se integran a los lineamientos del proceso de transformación proyectado a diez años.

Gráfico 13. Interacción del planeamiento con el presupuesto



Fuente: Elaboración Ejército Argentino, 2014.

El seguimiento y evaluación del plan estratégico del Ejército debe tener en cuenta toda esta secuencia, de tal forma que al mismo tiempo que se cumple con el proceso de transformación de la fuerza, medido con indicadores, se contribuye a conseguir los objetivos establecidos en el Pesem de Defensa.

En ese sentido, el proceso de transformación contenido en las políticas institucionales no es ajeno a las políticas del sector, sino que mejora su evaluación y transparenta la gestión de la institución, mostrando el destino de los recursos públicos y la contribución a la implementación de estrategias con enfoque en el servicio al ciudadano, tanto brindando seguridad contra amenazas externas y el control del territorio, como apoyando las acciones gubernamentales de desarrollo sostenible, especialmente en situaciones donde desborda la capacidad del Estado para el control interno de zonas convulsionadas o afectadas por desastres naturales.

3. Incorporar el proceso de transformación de la fuerza en el Ejército del Perú

Las fuentes tomadas para el desarrollo de este subcapítulo son las entrevistas a expertos de la Dirección de Planeamiento del Ejército (Órgano de asesoramiento del Estado Mayor General del Ejército) y el estudio teórico-casuístico efectuado.

La saturación de estas entrevistas definió los aspectos concernientes al lineamiento vinculado a la incorporación del proceso de transformación de la fuerza en el Ejército en su plan de largo plazo, denominado PDI.

3.1. Tendencias reveladas en las entrevistas a expertos de la Diplane

3.1.1. Tendencias con respecto al planeamiento estratégico

Las entrevistas han destacado una nueva tendencia en el Ejército que ha pasado del planeamiento estratégico enfocado a los servicios (seguridad) hacia el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; hacia un enfoque multidimensional de servicios de seguridad, considerando como beneficiarios a los ciudadanos. Igualmente, en el planeamiento funcional el Ejército ha establecido cinco roles, de los cuales dos son dirigidos hacia el ciudadano, aunque todos engloban el concepto de seguridad a la sociedad en su conjunto.

Los entrevistados han destacado que el planeamiento estratégico, como proceso dinámico, se realiza en sintonía con la evolución sociopolítica del país; de esta manera, las Fuerzas Armadas en la actualidad orientan el desarrollo de su fuerza, no solamente enfocándola al cumplimiento de su rol exclusivo (monopolio de la fuerza) para contingencias del frente interno o externo, sino también conceptualizándola en un empleo polivalente, es decir, con una capacidad militar que puede ser empleada principalmente en la gestión de riesgos de desastres y apoyo a la política internacional de desarrollo del país.

Este objetivo, de acuerdo con los entrevistados, está vinculado al proceso de modernización de la gestión del Estado, que tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

Es más, en el caso del Ejército, el planeamiento funcional se realiza con un enfoque por capacidades y su obtención normalmente es de periodos mayores a los de un gobierno, originando una implementación escalonada a mediano plazo. Además, el Ejército está cuidando que su PEE esté mejor alineado al PEI del pliego Defensa, lo que ha llevado a que el Alto Mando tome decisiones y ejecute aspectos planeando al mediano y largo plazo, evidenciando que se está desarrollando desde años anteriores un “Proceso de Modernización del Ejército”.

3.1.2. Tendencias con respecto al presupuesto

A pesar de estos avances, resulta importante para los expertos del Ejército que el presupuesto se vincule directamente con la planificación, por lo que la reforma parte del programa presupuestal de Mindef. Además, este presupuesto es reducido con tendencia a decrecer y se asigna de acuerdo al monto de los presupuestos anteriores. Por el momento, esta falencia origina el incumplimiento de metas, perdiendo los planes credibilidad, que se refleja en la evaluación de indicadores, los cuales también presentan dificultad para el seguimiento y evaluación, causando que los planes estratégicos se reprogramen en algunos casos. Esto, igualmente, impide tomar decisiones al Alto Mando sobre temas neurálgicos dentro del actual “Proceso de modernización de la fuerza”.

3.1.3. Tendencias con respecto al modelo de transformación de la fuerza

La adopción del modelo de transformación de la fuerza debe implicar un avance significativo de la fuerza proyectada, de tal manera que su capacidad defensiva coincida con su capacidad disuasiva. En ese sentido, señalan los entrevistados, las futuras adquisiciones que se realicen deben ser para tener una fuerza polivalente, que pueda afrontar satisfactoriamente.

Por otro lado, según los encuestados, el planeamiento institucional requiere de un periodo mayor al de un gobierno, lo que va originar que se realice un planeamiento para una implementación a largo plazo de manera escalonada. Esta afirmación se respalda en la concepción de que la adaptación del proceso de transformación en el Ejército requerirá de una gran cantidad de dinero, que el Gobierno no está en la capacidad de desembolsar en un solo periodo, pero se debe de realizar un planeamiento de la implementación, mayor a cinco años.

Los entrevistados han coincidido en afirmar que los lineamientos estratégicos que se pueden incorporar al proceso de implementación estratégica en el Ejército, con el fin de potenciar el proceso de transformación de la fuerza, son los siguientes:

- Mejorar el planeamiento funcional y articulación al proceso de planeamiento del Ceplan
- Implementar nuevas herramientas de gestión para optimizar los recursos de la institución: (1) gestión por procesos; (2) presupuesto por resultados; y (3) incorporar las tecnologías de la información, y desarrollar un planeamiento multianual

Estos lineamientos estratégicos determinados de las entrevistas a expertos confirman su validez, pues resultan compatibles con las estrategias del proceso de transformación desarrollados en los avances teóricos de la materia y el estudio de aspectos en común de los casos estudiados.

3.2. Estrategias para el diseño de un proceso de transformación en el Ejército del Perú

3.2.1. Institucionalización del PDI basado en el proceso de transformación

Por la naturaleza polifuncional que tiene el Ejército en la actualidad, enfocado en la defensa nacional y, al mismo tiempo, en el apoyo al desarrollo, y la necesidad de modernizar su fuerza para atender esos espacios, necesita de un documento de gestión que sirva de eslabón entre el Pesem y el PEI, con lo que aseguraría no solo la implementación del proceso de transformación de la fuerza, sino la consolidación y sostenibilidad del mismo. Esto quiere decir que dicho proceso debe institucionalizarse como política en el PDI y desmembrarse en objetivos estratégicos en los planes estratégicos institucionales, para luego implementarse en los planes operativos institucionales que se desarrollen en el largo plazo.

El Plan Bolognesi 2012-2021, Resolución de Comandancia General N° 698436 CGE/DIPLAN del 9 de julio 2012 (aprueba la aprobación del PDI), reconoce que las políticas institucionales se concretan en los planes estratégicos institucionales (PEI) y los planes operativos institucionales (POI), por lo que el proceso de transformación de la fuerza debe sostenerse como una política institucional dentro del Ejército, sostenida formalmente en el PDI, aunque expresadas en etapas de implementación y consolidación, con objetivos institucionales de largo plazo.

3.2.2. Establecimiento de factores de importancia en el proceso de transformación de la fuerza

En concordancia con lo definido en el capítulo de la transformación de la fuerza del presente trabajo de investigación, se deben definir algunos aspectos de importancia para dar forma al planeamiento de este proceso de transformación de la fuerza, presentando a continuación las respuestas a tales requerimientos:

- La transformación de la fuerza contenida como política institucional en el PDI del Ejército e implementada por tramos en los PEI permitirá sostener en la práctica un presupuesto multianual para el cumplimiento de este proceso (organizado en etapas).

- Los vectores propuestos que señalarán las áreas de importancia sobre las cuales se formularán políticas institucionales, objetivos, metas e indicadores, son los siguientes:
 - Doctrina: Es el vector principal y motor de la transformación, requiriéndose para ello la adopción de un modelo operacional propio acorde con la realidad nacional, el territorio propio y las amenazas existentes.
 - Reorganización de la fuerza operativa: A través de un inicial proceso de reducción de la fuerza a niveles adecuados para las misiones asignadas y posteriormente una modernización de las organizaciones a estándares OTAN.
 - Modernización del material: Implica la adquisición de material que permita equipar la fuerza en concordancia con la doctrina adoptada y las organizaciones diseñadas.
 - Profesionalización de la fuerza: Implementando las tropas profesionales en la institución, dejando un mínimo porcentaje para el servicio militar voluntario como cantera de tropas profesionales.
 - Educación y Entrenamiento: Base fundamental para alcanzar la fuerza profesional que se espera obtener dentro de la institución, la misma que debe alcanzar estándares universitarios y técnicos en concordancia con la legislación nacional.
 - Interoerabilidad, buscando la homogeneidad de sistemas y estandarización de procedimientos entre los distintos fuerzas comoponentes de las FFAA, que permitan emplearlas de manera eficiente.
 - Gestión de Recursos Humanos: Debido a que el proceso de reducción de la fuerza no implica la reducción de efectivos, sino un proceso de reasignación de los mismos, por lo cual es necesario implementar procedimientos de gestión adecuados de personal.
 - Gestión administrativa: Orientada a la reducción de la organización militar administrativa, sobredimensionada actualmente, y con superposición de funciones y responsabilidades.
 - Logística integrada: Que permita disponer de una adecuada corriente de abastecimiento y tienda a las estandarizaciones de equipos y armamento en las Fuerzas Armadas.
- En este proceso de transformación de la fuerza, es necesario definir desde el inicio del planeamiento la conformación y los atributos de la fuerza como producto más importante de este proceso. Para tal efecto, se propone que la fuerza disponga de los siguientes atributos:
 - Capacidad de proyección: A través de este atributo, la fuerza poseerá la capacidad de proyectarse desde sus bases de acantonamiento (fuertes militares al exterior de las ciudades, con alta concentración de unidades), hacia diferentes partes de territorio en donde el Estado le asigne misiones, dejando de lado el modelo de despliegue de la fuerza en ciudades de importancia para ejercer funciones de control interno.

- Alta profesionalización: Puesto que se dispondrá de personal correctamente instruido, entrenado y altamente especializado, donde el personal de servicio militar solamente cubrirá un equivalente entre el 20% y 30 % de los efectivos necesarios.
- Alto nivel de alistamiento: Basados en la profesionalización de la fuerza, se dispondrá de unidades con efectivos completos, dejando la alta dependencia de la fuerza en el proceso de movilización de tropas.
- Disponibilidad inmediata de las fuerzas: Producto de un adecuado contraste de las capacidades de la fuerza con los escenarios que se prevén se presenten en el futuro, dejando la dependencia tradicional de traslado de fuerzas de otro escenario (teatro de operaciones), para completar el nivel de fuerza requerido en las operaciones.
- Polivalencia: Entendida como la capacidad que dispone la fuerza para cumplir los roles y misiones, presentando para tal efecto un modelo de polivalencia de la fuerza basado en brigadas diseñadas para actuar en diferentes espectros del conflicto; por lo tanto, con diferentes capacidades operacionales, como podemos apreciar en la tabla 14.

Tabla 14. Tipología de las grandes unidades del Ejército en el espectro de las operaciones

GRANDES UNIDADES	ROLES ASIGNADOS AL EJÉRCITO DEL PERÚ				
	Defensa de Integridad y Soberanía	Orden Interno (En Apoyo a la PNP)	Gestión de Riesgo de Desastres	Política Exterior	Desarrollo Nacional
Brig Acorazada	1	4		2	
Brig Caballería	1	3	3	2	
Brig Mecanizada	1	3	3	2	
Brig Multipropósito	4	3	2	1	
Brig de Selva	1	3	3		2
Brig de Montaña	1	3	3		2
Brig de FFEE	1	2	3	4	
Agrup Apyo Fuegos	1	4	3	2	
Agrup Apyo Cmbte	1	4	3		2
Brig Apyo Admtvo	1		3		2
Brig Emergencias			1	2	3

Misión principal	1
Misión secundaria	2
Misión complementaria	3
Misión excepcional	4

Fuente: Elaboración propia, basada en el modelo colombiano de transformación de la fuerza, 2017.

Tomando como referencia el modelo colombiano de proceso de transformación de la fuerza operativa, el Ejército del Perú puede distribuir los roles entre las brigadas que lo integran de la siguiente forma, conservando un componente estrictamente militar encargado de la defensa y seguridad nacionales, pero desarrollando con bastante amplitud las funciones de apoyo al desarrollo nacional, la gestión de riesgo de desastres y apoyo en el mantenimiento del orden interno.

3.2.3. Hoja de ruta de la transformación de la fuerza

Si bien en el proceso de transformación no existe un orden predeterminado para todo tipo de escenarios, la naturaleza del Ejército, así como de las amenazas y riesgo que le toca gestionar, genera un orden de prioridades en la implementación de estrategias, acciones o tareas dentro de cada dependencia. El proceso de transformación de la fuerza operativa del Ejército se expresa en la política institucional de este y se describe en los lineamientos de dicha política, los mismos que requieren del desarrollo de acciones que asegure su implementación y efecto expansivo en todas las dependencias:

- Planificar el proceso de transformación de la fuerza a través del PDI
- Propiciar la participación y apoyo de la parte política en este planeamiento para alcanzar estatus de política de Estado
- Desencadenar el proceso de transformación para adaptarse a las nuevas realidades y darle nuevas capacidades al instituto
- Planificar e impulsar la actualización de la doctrina militar, según los recursos disponibles y la proyección de su evolución al 2030
- Impulsar racionalización y disminución de la estructura operativa
- Actualización de la doctrina militar, según los recursos disponibles y la proyección de su evolución al 2030
- Planificar la fuerza con un énfasis en la interoperabilidad, los sistemas de armas combinadas
- Planificar la renovación de equipo militar para adquirir material moderno, impulsando a la vez el desarrollo científico por transferencia de tecnología
- Fortalecer el sistema de educación y entrenamiento, con tecnologías modernas, en todos los estamentos de la organización
- Normatividad para la profesionalización de la función militar en todos los estamentos (oficiales, técnicos, suboficiales y tropa), engranada dentro del sistema nacional de gestión de recursos humanos

- Diagnóstico situacional de la disposición de recursos dentro del Ejército, que sirva de línea de base
- Desarrollo de la gestión por procesos, el seguimiento y evaluación, y la mejora continua, enfocada en el servicio al ciudadano
- Restructuración y racionalización organizacional de la Organización Militar Administrativa (OMA) del Ejército

Según la reciente directiva del Ceplan, la política institucional orienta el planeamiento estratégico institucional. Aunque este resulta involucrar un plazo mínimo de tres años, el proyecto de desarrollo institucional debe asegurar un horizonte de tiempo más amplio, aunque diseñado con la misma metodología de dicho centro. La definición de los indicadores y metas igualmente deben orientarse según las técnicas de las fases de seguimiento y evaluación consideradas por el Ceplan.

4. Unidad de cumplimiento

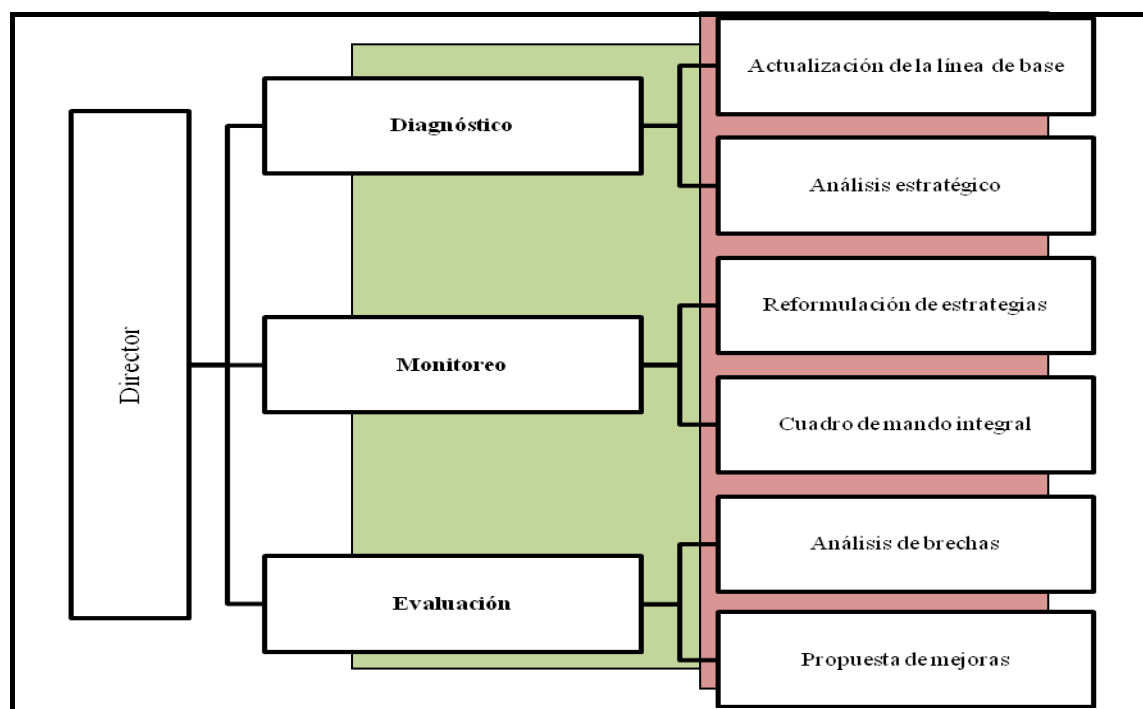
La unidad de cumplimiento reúne tres procesos que se retroalimentan permanentemente con el fin de mantener el alineamiento con los objetivos del sector y los lineamientos estratégicos:

- Proceso de elaboración del diagnóstico situacional del Ejército, que permite mantener un control sobre la línea de base y, a partir de allí, definir el análisis estratégico
- Proceso de monitoreo o seguimiento del proceso de implementación de los PEI alineados al lineamiento estratégico desarrollados en el PDI, con el fin de reformular las estrategias que necesitan fortalecer o cambiarse y generar un sistema de control de la gestión del Ejército para la transformación de la fuerza
- Proceso de evaluación, que permite definir brechas a partir del resultado de las acciones tomadas y las metas que se pretende alcanzar a largo plazo, a partir del cual se genera propuesta de mejoras focalizadas o integrales, dependiendo de la amplitud de la brecha y la disposición de los medios (ver gráfico 14)

Los efectos de los lineamientos en el planeamiento estratégico del Ejército serán dos importantes: (1) El fortalecimiento metodológico del PEE, según los parámetros del Ceplan para su diseño y seguimiento; y (2) el alineamiento del proceso de transformación de la fuerza con el PEE.

La aplicación de la herramienta *delivery unit* ha permitido la priorización de las estrategias desarrolladas en la hoja de ruta; generará al final un modelo de organización para impulsar estas estrategias, gestionar eficientemente de los recursos, especialmente humanos y económicos, que le asegure la sostenibilidad de las fuerzas, que son el resultado del proceso de transformación.

Gráfico 14. Unidad de cumplimiento del plan estratégico de transformación



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Una Oficina de Cumplimiento tendrá a cargo el proceso de Dirección, el cual aún no se ha institucionalizado, pero que si ha sido considerado como una función de la Jefatura del Estado Mayor General del Ejército. Esta Oficina constituiría un órgano de asesoramiento del Alto Mando, que básicamente llevará un control y reportará los avances en el cumplimiento de la política institucional, así como de sus lineamientos, contenidas dentro del PDI.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

Respecto de la pregunta específica 1, los aspectos de la gestión que en el Ejército han dificultado el seguimiento y evaluación del nivel de cumplimiento del objetivo de modernización de la fuerza contenido en el Plan Estratégico Institucional 2013-2016, se pueden resumir en dos. De un lado, las deficiencias metodológicas que provocaron una falta de alineamiento de los objetivos estratégicos institucionales con los objetivos del sector Defensa y, de otro lado, un planeamiento institucional de largo plazo que recoja la necesidad de modernizar la fuerza operativa en el largo plazo. En ese sentido, estos aspectos pueden describirse de la siguiente manera:

- El proceso de elaboración del Plan Estratégico Institucional 2013-2016 fue un primer intento, con meritorio éxito, de orientar a la institución hacia la modernización de su fuerza operativa. Las limitaciones en la disposición de los recursos económicos, las dificultades en la implementación de lo planificado y las serias deficiencias en el seguimiento y control de los avances redujeron significativamente la confianza en este tipo de herramientas de gestión pública y disminuyeron al mismo tiempo la credibilidad en las proyecciones de mejora a los que estos apuntaban.
- Fundamentalmente, estos hechos tienen su explicación en las limitaciones metodológicas que se detectaron en el diseño del referido plan estratégico institucional, desde su consistencia y coherencia interna y externa en la falta de alineamiento con los objetivos del sector Defensa, contenida en su propio plan estratégico sectorial. A esto se sumó la inexistencia de una política institucional que defina cómo iba a desarrollarse la modernización de esta entidad en todos sus aspectos y en donde esta iba a estar contenida.
- Con todas esas deficiencias, el Ejército reformuló su PEI 2017-2019, aunque heredando varias de las limitaciones de su antecesor, incorporando líneas de base e indicadores que no son compatibles con los objetivos, desligados de los objetivos del sector y condicionando sus acciones a la iniciativa de otros sectores. Nuevamente, la medición de sus avances será un proceso complejo y sin resultados tangibles, y por ende un documento prescindible para la toma de decisiones.

Respecto de la pregunta específica 2, la determinación de las líneas estratégicas que contiene el modelo de transformación de la fuerza aplicada en otros países que pueden ser incorporadas en

la etapa de diseño del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, se centra esencialmente en un proceso de modernización paulatina de la fuerza operativa.

Proceso que ira desde la actualización de la doctrina y la educación militar hasta los programas de adquisición de armamento, que fortalezcan las capacidades del personal militar para hacer frente a escenarios adversos, tanto en el frente externo como interno. En ese sentido debemos considerar las siguientes premisas:

- Por la envergadura de sus fines, el Ejército necesita incorporar como columna vertebral de su planeamiento el proceso de transformación de la fuerza, secuencial y sistemáticamente, pero en un horizonte mayor a los tres años, por lo que el planeamiento multianual se presenta como una necesidad, más que como una opción, sobre la base de un correcto alineamiento a los objetivos del sector, así como del presupuesto de este. En ese sentido, la reformulación de su PDI o Plan Bolognesi se convierte también en una necesidad apremiante.
- El Ejército ha hecho esfuerzos por incorporar la nueva corriente de transformación de la Fuerza, iniciando con la fase de adaptación, aunque este incluso constituye un proceso inacabado y no exento de políticas gubernamentales que lo regresen a sus inicios. Ante esto, un análisis prospectivo propio, un planeamiento estratégico y presupuestal multianual, así como una reorganización corporativa sustentada en procesos, deben ser los lineamientos maestros de su proceso de transformación, complementando con el alineamiento de los objetivos sectoriales y la aplicación de la metodología de seguimiento.

Respondiendo a la pregunta principal, los aspectos de la gestión que pueden mejorarse en la elaboración del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020, para alcanzar el objetivo de mejoramiento de la capacidad operativa del componente terrestre, como se ha manifestado son la incorporación de la metodología en el diseño de los objetivos, metas e indicadores, así como la consideración del desarrollo de un plan de desarrollo institucional que reemplace al actual Plan Bolognesi, pero incorporando el modelo de transformación de la fuerza exitosamente en varios países. De esta manera debemos tener en cuenta los siguientes aspectos.

- Los lineamientos estratégicos propuestos en este trabajo de investigación tienen por finalidad que el planeamiento estratégico institucional alcance metas y objetivos concretos, incidiendo para ellos en sus principales problemas como la falta de coherencia y consistencia del planeamiento institucional, la temporalidad de los planes, la falta de permanencia de las políticas institucionales, la falta de priorización en el desarrollo de planes de modernización institucional, y la falta de metodología militar para planificar estos cambios.

- Es así que los lineamientos propuestos se orientan al desarrollo de un plan de carácter multianual con mayor proyección en el tiempo (plan de largo plazo), con objetivos que superen los periodos de gestión institucionales y los periodos de gestión gubernamental; la integración de una unidad de cumplimiento para el monitoreo del referido plan, priorizando las estrategias y campos que coadyuven a lograr las metas propuestas en los objetivos multianuales; y finalmente el sustento del plan en los lineamientos del proceso de transformación emprendido en otros ejércitos, adaptándolos a nuestra realidad existente.
- Estos lineamientos deben permitir que efectivamente se alcance un cambio en el planeamiento institucional, que alcancen objetivos y metas concretas, que sea medible con indicadores claramente medibles, lo cual inicialmente permita el seguimiento y evaluación de dicho proceso. Esto representa una primera etapa de transparencia de la gestión en el Ejército y de integración con otros sectores.

En definitiva, el trabajo de investigación cualitativo ha permitido describir el diagnóstico de la forma como se lleva a cabo en el Ejército; no obstante, los vacíos detectados en la etapa de planeamiento abren una oportunidad para incorporar un modelo de avanzada para el mejor empleo de la fuerza operativa, a partir del establecimiento de un orden de desarrollo, así como un horizonte de cobertura en la defensa de la seguridad y defensa nacional.

El proceso de modernización del Estado que se ha emprendido hace poco más de una década es, igualmente, una oportunidad para que el Ejército reformule su naturaleza institucional, integrándola más a los sectores, mediante los sistemas de administración pública, y generando el respaldo presupuestal para sus acciones y la sostenibilidad del cumplimiento de su función constitucional.

2. Recomendaciones

- Desarrollar planes multianuales sustentados en objetivos que permitan alcanzar al Ejército los estándares y lineamientos del proceso de transformación de la Fuerza, para alcanzar las capacidades establecidas en su línea de base. Es claro que la forma de implementación de los objetivos sectoriales e institucionales planteados por el Ceplan es muy distinta a la forma como se da cumplimiento a lo presupuestado por el Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que un Plan de Desarrollo Institucional que reconozca esta realidad resulta relevante para el cumplimiento de las metas establecidas en el proceso de transformación de la fuerza operativa.

En ese sentido, se debe desarrollar igualmente presupuestos multianuales, que se encuentren alineados a los planes multianuales, que respondan al cumplimiento de los nuevos roles, al mismo tiempo que fortalece su capacidad disuasiva. Como consecuencia de lo expuesto, resulta importante la generación de planes multianuales que aseguren la continuidad de las acciones tendientes a la modernización de la fuerza, con partidas presupuestales comprometidas en el largo plazo, que justifiquen el desarrollo de políticas institucionales.

- Incorporar la metodología del seguimiento en el diseño del Plan Estratégico del Ejército, que se aplica en el Sistema Nacional de Planeamiento del Estado Peruano, liderado por el Ceplan. Si bien existe una reciente derogatoria de la principal directiva del Sistema Nacional de Planeamiento, resulta importante cumplir con la metodología de diseño de objetivos, acciones, metas e indicadores del Ceplan, puesto que el resto de sectores del Estado la está incorporando, de tal forma que esto refleje una mejor integración y transparencia en la gestión. Asimismo, institucionalizar esta etapa de seguimiento en la incorporación de una Oficina de Cumplimiento.

Bibliografía

Bartlett, Henry C. (1985). "Approaches to Force Planing". *Navy War College Review*, 37(3), p. 37-48

Castellano Cruz, Rodeloy (2012). "Implementación de la Estrategia". Contribuciones a la economía. En: *eumed.net*. Fecha de consulta: 29/04/2016. <<http://www.eumed.net/ce/2007c/rcc-0709.htm>>.

Centro de Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (2015). *Planificación y Diseño de la Fuerza Militar por Capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación (Publicación oficial)*. Santiago: Ministerio de Defensa.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2016). *Fase de seguimiento del proceso de planeamiento estratégico para sectores. Guía Metodológica. Documento de Trabajo*. Lima: Ceplan.

Cheyre, Juan (2008). "La transformación del Ejército chileno: un caso de análisis para América Latina". *Foreign Affairs: Latinoamérica*, vol. 8 (3), p. 52-64.

Ciro Gómez, A. y Correa Henao, M. (2014). "Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros". *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 12 (13), p. 19-88.

Clavería, José; Moretto, Luis y Haensel, Valentina (2014). "Una discusión de transformación: Perspectivas para la transformación militar desde la cultura organizacional". En: *Colec. Meira Mattos*, vol. 8, núm. 32, p. 105-115.

Colom Piella, Guillem (2008). *Entre Ares y Atenea, El Debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Madrid: Dpto. de Historia Contemporánea, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Colom Piella, Guillem (2009). *Entre la revolución y la transformación, la Revolución en los Asuntos Militares y la configuración de los pilares estratégicos de Estados Unidos para el Siglo*

XXI (*Tesis Doctoral*). Madrid: Dpto. de Historia Contemporánea, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Colom Piella, Guillem. (2011). “El proceso de transformación militar en España”. *UNISCI Discussion Papers*, núm. 27, p. 117-131.

D’Alessio Ipinza, F. (2015). *El proceso estratégico: Un enfoque de gerencia*. Lima : Pearson.

Ejército Brasileño (2015). *El proceso de transformación del Ejército*. Río de Janeiro: EME.

Ejército de los Estados Unidos (2006). *Manual US Army FM 1*. Washington: Ejército de los Estados Unidos.

Galván, Fernando Sergio (2010). *El proceso de transformación del Ejército*. Brasilia: Estado Mayor del Ejército de Brasil.

García Covarrubias, J. (2005). “Nuevas amenazas y transformación de la defensa: el caso de latinoamerica”. En: *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado*. Fecha de consulta: 26/01/2017. <http://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/Transformacion_castellano_.pdf>.

García Covarrubias, J. (2007). “Los tres pilares de una transformación militar”. *Military Review*, p. 16-24.

García Covarrubias, J. (2010). “La profesión militar. Ayer y mañana”. *Revista Naval*, p. 15-30.

Greiner, O. (2003). “Importancia del contro presupuestario en el contexto de la implementación estratégica: reflexiones y resultados empíricos”. En: *Observatorio Iberoamericano*. Fecha de consulta: 28/01/2016. <http://observatorio-iberoamericano.org/RICG/N%C2%BA_1/Oliver_Greiner.pdf>.

Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. (2010). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGrawHill.

Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (2005). *El Ejército. Manual de campaña N° 1*. Georgia: Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica.

Jaimés Amorochó, H.; Bravo Chadid, S.; Cortina Ricardo, A.; Pacheco Ruiz, C. y Quñones Alean, M. (2009). "Planeación estratégica de largo plazo: una necesidad de corto plazo". *Pensamiento y gestión*, vol. 26, p. 191-213.

Ministerio de Defensa (2005). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima: Mindef.

Mogaburo López, Fernando (2010). "La Polivalencia como motor de la Transformación (Artículo Científico)". *Revista del Ejército de Tierra de España*.

Páez Warton, J. (2011). *El plan de tesis*. Lima: Olgraf.

Pedraja-Rejas, L.; Rodríguez-Ponce, E. y Rodríguez-Ponce, J. (2008). "Valores directivos: sus efectos sobre el diseño e implementación de la estrategia". *Revista Chilena de Ingeniería*, vol. 16 (2), p. 295-300.

Puig, M. (2015). "Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importancia de una correcta comprensión y aplicación". *Cuaderno de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos ANEPE.CL*, núm. 17, p. 1-21.

Ríos, C. (2012). *Metodología de gestión del cumplimiento: experiencia de la primera "delivery unit" en Chile* [diapositivas]. Washington: OEA.

Secretaría para las Fuerzas Armadas de Chile (2010). *Libro de la defensa nacional de Chile*. Santiago de Chile: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas de Chile.

Secretaría del Jefe de Estado Mayor de Defensa de España (2017). *Concepto del empleo de la fuerza 2017*. Madrid: Secretaría del Jefe del Estado Mayor de Defensa de España.

Vasilachis de Gialdino, I. (2014). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

Wass de Czege, H. y Hart Sinnreich, R. (2002). *Conceptual foundations of a transformed U.S. Army*. Arlington: The institute of land warfare. Association of the United States Army.

Anexos

Anexo 1. Herramientas para la evaluación de los procesos de transformación

Entrevista a expertos de la Diplane

La presente entrevista tiene por objeto determinar los aspectos del planeamiento estratégico de la gestión pública que pueden mejorarse con el fin de hacer más eficaz la elaboración del Plan Estratégico del Ejército 2018-2020; principalmente en el mejoramiento de la capacidad operativa del componente terrestre. Usted ha sido considerado por su amplia experiencia en el desarrollo del proceso estratégico y por el conocimiento de las fases del planeamiento.

Evaluación de los componentes del proceso de transformación de la fuerza operativa del EP					
Termino	Concepto	Pregunta	Respuesta		
Transformación	Modificación en la forma como se emplea la fuerza en el campo de batalla	¿Quién considera debe líder el proceso de transformación en el Perú?	El poder político	Los militares	Ambos
Visión		¿Considera que la visión del EP es una visión consensuada y compartida por todos los altos mandos?	Sí	No	A medias
		¿Considera que existe un compromiso de todos en el EP en lograr la visión actual de la institución?	Sí	No	A medias
Objetivos		¿Ha desarrollado el EP un proceso de transformación que le asegure tener una fuerza que le permita responder a un escenario de guerra futura?	Sí	No	A medias
		¿Ha asumido el EP como un imperativo la necesidad de contar con el apoyo de la ciudadanía para su transformación?	Sí	No	A medias
		¿Ha generado el EP un sentimiento de adhesión de todos los peruanos?	Sí	No	A medias
		¿Considera que el EP es percibido como una institución fundamental y propia de todos los peruanos?	Sí	No	A medias
		¿Considera que la administración racional de la fuerza se hace con responsabilidad social, integrada a la comunidad, de forma participativa y colaborativa con el desarrollo del país?	Sí	No	A medias
Proyectos		Califique la planificación de la gestión estratégica institucional	Bueno	Regular	Malo
		Califique la actualización y el desarrollo de la doctrina operacional	Bueno	Regular	Malo
		Califique la actualización del sistema educativo	Bueno	Regular	Malo
		Califique la adquisición de tecnología mediante sistema de armas y equipos	Bueno	Regular	Malo

Diagnóstico general de la fuerza operativa en el EP		
¿Cuál de estos dos criterios define al caso peruano?		Respuesta
Univalente	Polivalente	1
Determinado por la geografía	Con capacidad de proyección	2
Con unidades incompletas	Con unidades completas	3
Gran dependencia de la movilización	Poca dependencia de la movilización	4
Sistema Operativos no integrales	Sistema Operativos Integrales	5
Poca operacionalidad	Mayor disponibilidad	6

Notas biográficas

Carlos Edgar Quicaño Villegas

Coronel del arma de Artillería graduado de la Escuela Militar de Chorrillos Francisco Bolognesi, licenciado en Ciencias Militares con mención en Administración. Cuenta con 24 años de servicio, tiempo durante el cual ha realizado todos los cursos castrenses que la institución exige. Actualmente, labora en la Diplane.

Raúl Iván Ramos Peralta

Coronel del arma de Infantería graduado de la Escuela Militar de Chorrillos Francisco Bolognesi, licenciado en Ciencias Militares con mención en Administración. Cuenta con 25 años de servicio, tiempo durante el cual ha realizado todos los cursos castrenses que la institución exige. Actualmente, se desempeña como director de la Escuela de Blindados del Ejército.

Pedro Édison Rengifo Marin

Coronel del arma de Ingeniería graduado de la Escuela Militar de Chorrillos Francisco Bolognesi, licenciado en Ciencias Militares con mención en Administración. Cuenta con 25 años de servicio, tiempo durante el cual ha realizado todos los cursos castrenses que la institución exige. Se ha desempeñado como instructor en la Escuela de Ingeniería. Actualmente, es jefe del Departamento de Administración de la Carrera de Oficial de Ingeniería.