



La inteligencia estratégica: una herramienta necesaria para la toma de decisiones en el estado del siglo XXI*

Lester Cabrera Toledo

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
FLACSO-Ecuador
cabrera.lester@gmail.com

Recibido: octubre 1 de 2015

Aceptado: noviembre 23 de 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 183-208]

Resumen

El presente trabajo tiene como principal objetivo analizar la importancia de la inteligencia estratégica, como una herramienta para la toma de decisiones, aplicada al funcionamiento del Estado. En este sentido, se destacan algunos elementos relacionados a la comprensión conceptual de la inteligencia estratégica, los problemas que se presentan en el proceso de toma de decisión, como también el contexto en el cual dicha actividad se presenta como necesaria para la reducción de la incertidumbre en el Estado moderno, dentro de un entorno vinculado a la dicotomía agencia-estructura. Así también, se destaca el hecho de una desnaturalización de la función de inteligencia del Estado, especialmente tomando en consideración el contexto de los países de América Latina, y la necesidad de vincular a la mencionada función a los procesos de modernización del Estado, como una parte esencial dentro de los procesos de toma de decisiones. Se concluye que pese a diagnosticar algunos de los problemas propios del proceso de toma de decisiones en inteligencia, y las demandas de productos por medio de los actores estatales de aquella función, existen una serie de problemas a ponderar, dentro de los cuales se encuentran como prioridad la legitimación de la Inteligencia como parte integral y necesaria del Estado, y su actuar para el mejoramiento del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Palabras clave

Inteligencia estratégica, Estado, proceso de modernización, errores de percepción, toma de decisiones.

* Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de Investigación Científica (CINC-ANSP)



**Strategic intelligence:
a necessary tool for
decision making
in the States of
the XXI century***

Lester Cabrera Toledo

Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales
FLACSO-Ecuador
cabrera.lester@gmail.com

Recibido: october 1, 2015

Aceptado: november 23, 2015

BIBLID [2225-5648 (2015), 5:2, 183-208]

Abstract:

This paper's main objective is to analyze the importance of strategic intelligence as a tool for decision making, applied to the operation of the State. In this sense, we highlight some elements related to the conceptual understanding of strategic intelligence, the problems that arise in the process of decision making, as well as the context in which this activity is presented as necessary to reduce uncertainty in the modern state, in an environment linked to the agency-structure dichotomy. Also, the distortion of the role of state intelligence stands out, especially considering the context of Latin American countries, and the need to link this task to the modernization of the State, as an essential part in the decision making process. We conclude that despite diagnosing some of the problems of decision-making in intelligence, and product demands through state actors in that task, there are a number of problems to ponder, among which stand out as a priority the legitimization of Intelligence as an integral and necessary part of the State, and the actions to improve the development of society as a whole.

Key words:

Strategic intelligence, state, modernization, misperceptions, decision making

* Original study written for the "Police and Public Security" Journal within the framework of the international academic support efforts conducted by the Centro de Investigación Científica (CINCS-ANSP)



Introducción

¿Cuál es la importancia de la inteligencia estratégica para la toma de decisiones dentro del Estado? ¿Cuáles son algunos de los problemas que se evidencian en la comprensión del mencionado concepto? El presente trabajo tiene por objetivo responder a las anteriores interrogantes las cuales, y más allá de un posterior desarrollo, resulta conveniente generar respuestas de carácter introductorio y simple, únicamente con fines metodológicos y para un mejor entendimiento.

La inteligencia estratégica posee una serie de características que la hacen, desde una perspectiva amplia, una herramienta de un alto valor de uso, especialmente a la hora de tomar decisiones, fundamentalmente por la calidad de recopilación, proceso, análisis de la información, y posteriormente la generación de un producto con valor de uso. Lo anterior se representa especialmente en aquellos segmentos más altos de una pirámide organizacional. Así, el mencionado proceso adolece de una serie de problemáticas, las cuales es posible sistematizar tanto en la comprensión amplia y adecuada que involucra la concepción estratégica de la inteligencia, como también en las dificultades que se perciben en los diversos contextos en los que se vincula el tomador de decisión.

Más allá de los problemas mencionados, la inteligencia estratégica en general, y el tomador de decisión en particular, enfrentan desafíos que son propios del entorno que aqueja y afecta al sistema internacional contemporáneo. La relación entre amenazas y debilidades muchas veces posee una tenue frontera, que aumenta considerablemente la complejidad de que el Estado, en términos generales, pueda lograr sus objetivos de características estratégicas. Es por ello que los procesos de modernización del Estado, deben considerar como una parte integral de los mismos, a la función de inteligencia del Estado. Así el desafío, además de aquella incorporación, es definir y caracterizar la naturaleza de las amenazas que afectan el desarrollo y normalidad de las sociedades. Es ahí la principal función que merece la inteligencia estratégica al interior del Estado: ayudar a la sociedad en su conjunto.

En el presente trabajo se analizan aspectos conceptuales y prácticos, como una forma de concebir los problemas que aquejan a la interpretación de la inteligencia estratégica. Derivado de lo anterior, es posible apreciar una fuerte discusión conceptual entre algunas de las diferentes interpretaciones en torno a la concepción de la inteligencia estratégica, al punto incluso de ubicar algunas problemáticas en su comprensión, analizando en este sentido lo relativo al denominado “ciclo de inteligencia”, como una forma de facilitar la conjunción entre teoría y práctica. Así también, otro de los puntos desarrollados, son los destinados a una comprensión de los problemas que aquejan al tomador de decisión, y la relación entre la función de

inteligencia del Estado con los procesos de modernización, especialmente para el caso de los países en América Latina.

El objeto de estudio se enfoca en el análisis del concepto de inteligencia estratégica, entendiéndolo tanto como una función del Estado y un proceso en sí. Sobre este punto, se considera para el presente trabajo a la inteligencia estratégica tanto como un nivel en la toma de decisión, como también una función propia del Estado. Lo mencionado refleja una complejidad no menor, principalmente al momento de sistematizar y cualificar los problemas que se presentan a la hora de evaluar ambas perspectivas. Para ello, se tomó en consideración una separación ontológica de los actores que intervienen, situando la discusión en tres niveles de análisis: el contexto internacional, el Estado, y el tomador de decisión. Pero pese a esta división, se observa que en múltiples ocasiones, esta separación se hace difusa, especialmente por el grado de interdependencia que existe entre los niveles mencionados. Aquello representa por sí mismo, una dificultad que es propia de cualquier análisis de inteligencia.

Otro de los puntos en discusión, es la vinculación entre el propio proceso de toma de decisión dentro de la función de inteligencia del Estado, los problemas que se evidencian en aquel fenómeno, y las consecuencias que generan los denominados “procesos de modernización del Estado”. Esto se vincula no solamente como una manera de evitar una eventual “captura” de la propia función de Inteligencia, sino que además como una forma de transparentar aquella función. En este sentido, la inteligencia adquiere un desafío extra, pues además de las dificultades propias de su funcionamiento, requiere estar a la par con la modernización estatal.

Se concluye que si bien existe una serie de interrogantes y problemas a la hora de tratar en torno a la inteligencia estratégica, una de las principales dificultades que se identifican es la desnaturalización de la señalada función, fundamentalmente como una consecuencia de una utilización sectaria y de corto plazo, sirviendo más a intereses particulares que generales. Este fenómeno repercute en perspectivas alrededor del papel del “secreto” de la inteligencia del Estado, la falta de transparencia, y la “captura” de la función por segmentos organizacionales, aspectos que deben ser tratados con una visión amplia y de Estado. Así también, y dentro de un contexto permanente de mejoras en la propia institucionalidad del Estado, la inteligencia además se vincula a una constante renovación, especialmente tomando en cuenta los diferentes procesos que se evidencian en América Latina, siempre desde un punto de vista de los fenómenos antes mencionados. Con ello, se concibe con un especial interés al rol de la sociedad en su conjunto, y a la necesidad que la misma posee en relación a la función de inteligencia, como una herramienta que le permite lograr los objetivos propuestos, así también a la larga obtener un mejor nivel de desarrollo.



2. Inteligencia estratégica: conocimiento y conceptualización

La aceptación, en un sentido amplio, de lo que implica la generación de conocimiento puede ser difusa, tanto por las diversas fuentes de las que se puede obtener, como de la complejidad del proceso en sí. Considerando la producción del conocimiento, esta puede ser sistematizada en dos grandes fuentes: la primera se relaciona con lo que puede incorporarse sobre la experiencia; es decir, el conocimiento se forma como consecuencia de las acciones que diferentes actores establecen, al tiempo que reciben una determinada retroalimentación derivada del ambiente y contexto en que se ubiquen. Mientras que la segunda apreciación viene de la mano con el conocimiento obtenido como producto del proceso de enseñanza/aprendizaje, sin ser la experiencia en este aspecto un elemento fundamental para el logro de los objetivos establecidos. En este sentido, es posible inferir que una buena parte del conocimiento en la actualidad no se crea a partir del proceso de error/corrección, sino que se inicia y construye de la base de lecciones aprendidas de otros casos, lo cual se refuerza a través de los sistemas educativos en general (Robbins, 2010).

Lo mencionado se vincula íntimamente con uno de los elementos característicos de la época contemporánea, el cual es el aumento exponencial de la cantidad de información a la cual las personas pueden acceder fácilmente. Esto se produce principalmente por la denominada “revolución de las comunicaciones”, lo que a su vez se encuentra asociado al proceso de globalización, el cual ha implicado un aumento de la información, su acceso, y la eventual interconexión, en tiempo real, de diversos puntos geográficos del planeta (Held y McGrew, 2003). Un claro ejemplo es la masificación de Internet. Esta herramienta se ha vuelto en la actualidad imprescindible al momento de poder adquirir, generar y publicitar, un eventual nuevo conocimiento. No solamente ha producido como consecuencia un crecimiento de las fuentes de información y su consecuente acceso, sino también la maximización del denominado “ruido”, lo que implica información que no necesariamente posee un adecuado valor de uso, tomando en cuenta su pertinencia y utilidad en un contexto determinado. Es por ello que una de las principales dificultades para la obtención de un adecuado marco de conocimientos, y su debido proceso, es la capacidad y discernimiento que pueda tener un actor para distinguir entre lo que puede servir y lo que no, e incluso más allá, entre los elementos que realmente poseen un determinado valor de uso, y aquellos que eventualmente pueden ser considerados para la consecución de los objetivos propuestos (Gallardo, 2010).

La limitación del ser humano en poder responder al mencionado contexto de una manera adecuada, y al mismo tiempo generar conocimiento nuevo, se ha vuelto un desafío permanente, considerando al mismo tiempo un entorno de constante cambio. Es por eso que cuando se hace referencia a la capacidad de generar un conocimiento en inteligencia, se tiene por

lo general como una primera visión de la misma al denominado “ciclo de inteligencia”, para poder comprender así las diferentes etapas en las que el conocimiento en inteligencia se construye. Este ciclo tiene comúnmente cinco etapas las que, de acuerdo con lo planteado por Diego Navarro (2004), son las siguientes: la planificación y la dirección; la obtención de información; el proceso; el análisis y la propia generación de inteligencia; y finalmente la difusión. El primer nivel del mencionado ciclo se vincula a la identificación de las necesidades por parte de la organización, o en su defecto, de la incorporación de nuevos objetivos producto del diagnóstico de los tomadores de decisión. En este ámbito, Navarro (2004, p. 57) señala una diferenciación entre lo que se entiende por necesidad de información (de carácter general) y demanda de información (de carácter específico y es planteada de manera formal), lo que a su vez otorga como directa consecuencia una forma diferente de entender la inteligencia, de acuerdo al momento de su utilización. Siendo así, la sistematización sería:

[...] básica (de carácter general y de relativa permanencia que se utiliza como banco de datos [...] tiene cierta permanencia en el tiempo. Sus necesidades se manifiestan como parte de las necesidades básicas de inteligencia), inteligencia actual (dentro de la inteligencia militar, la situación del enemigo, al igual que los boletines periódicos, son un ejemplo de inteligencia actual) e inteligencia estimativa (orientada a determinar, en una situación o circunstancia específica, cuales son las posibilidades de actuación de otros países u organizaciones y probables evoluciones de la situación). (Navarro, 2010, p. 57).

El siguiente nivel o paso del ciclo señalado, es el relativo a la obtención de información. En este plano, y como bien se mencionó en su momento, la amplitud es un elemento que no se debe considerar dentro de un adecuado cumplimiento en esta fase, sino la precisión a la hora de determinar el valor de uso de la información. Por lo tanto, el desafío consiste en poder establecer la importancia de un dato o información, y la necesaria argumentación para poder desechar otras fuentes, considerando la sobreabundancia de información disponible. El tercer aspecto del ciclo se relaciona con el proceso de la información obtenida. Este paso es sumamente sensible dentro del ciclo, debido a que pese a que cada espacio tiene su especificidad y complejidad, el procesamiento de la información no depende generalmente de una sola persona, sino que deviene de un esfuerzo y capacidad institucional-organizacional. Así, en esta fase “se trata de aplicar las actividades documentales fundamentales de la organización del conocimiento con el fin de preparar la información para su análisis definitivo” (Navarro, 2004, p. 58). Por lo tanto, el principal objetivo de la etapa mencionada, es asegurar la eficacia y rapidez en la recuperación documental.

La cuarta fase es aquella que se vincula con el análisis y las capacidades de generación de inteligencia, a través de medios propios. Siguiendo a Richards (2010) y Navarro (2004), esta etapa marca el punto de inflexión, especialmente cuando se está en presencia de un sistema de inteligencia estatal debidamente organizado, entre aquellos órganos que son responsables de la obtención de información, y aquellos organismos que tienen como misión el tratamiento y generación de conocimiento, tomando como base la información recopilada. Así, es en este punto en el cual se toma en consideración las habilidades y competencias de las organizaciones y actores, encargados de discernir entre la información útil, y aquella que no lo es, tomando en cuenta los objetivos de la institución. De acuerdo al planteamiento de Hedley (2007), uno de los principales desafíos en esta etapa del ciclo, es la conjunción de los esfuerzos organizacionales, con el principal fin de no duplicar trabajos, y tener una constante retroalimentación en torno a la información recopilada y procesada. Y es aquí donde ocurre la mayor cantidad de problemas que influyen en el proceso de toma de decisión. Estos aspectos serán tratados con mayor detalle más adelante.

Y como última parte del ciclo, se encuentra la difusión de los diferentes análisis o productos que se hayan realizado. En este ámbito, uno de los elementos de importancia no sólo es la pertinencia en cuanto al tiempo de entrega, para aquellos actores que vayan a tomar las decisiones, sino que también la posición y competencias dentro de la pirámide organizacional del eventual destinatario. Así, se debiera establecer un discurso apropiado y que se encuentre en línea con el cargo y nivel del tomador de decisión, tanto en la forma de presentación, como en la estructura del producto en sí. Uno de los clásicos ejemplos al respecto es la división entre el militar y el decisor político.

Un elemento a considerar es que pese a que la inteligencia, así como una múltiple cantidad de conceptos dentro del ámbito de las Ciencias Sociales, adolece de problemas intrínsecos para su adecuada comprensión, como lo son principalmente la amplitud y la vaguedad (Jackson, 2010), conviene especificar que cuando se propugna la función de inteligencia en el Estado, la inteligencia pasa a tener la cualidad de "estratégica", lo cual le otorga una concepción más amplia de la que tenía en una perspectiva general, pero un sentido más restringido dentro del punto de vista ontológico, y principalmente en la consecución de los denominados "objetivos estratégicos" (Richards, 2010). Siendo así, se establece una diferenciación inmediata con todos aquellos aspectos que, si bien estipulan y clasifican a la inteligencia como una función, no necesariamente se sitúan en la cúspide de la pirámide burocrática u organizacional del Estado, sino que se localizan en un nivel táctico u operativo, pese a que también desarrollan funciones de inteligencia. En esta categorización se ubicarían fundamentalmente los cuerpos que cumplen funciones de seguridad interna y externa para el Estado (Jablonsky, 2012).

La caracterización de estratégica a la función de inteligencia no es menor, y posee una multiplicidad de aspectos que requieren ser analizados y ponderados. En primer lugar, y dentro de la escala clásica en lo que respecta a la clasificación de los teóricos en el área de la estrategia, el hecho de hacer referencia a la inteligencia con la clasificación de “estratégica”, genera como inmediata consecuencia una imagen de aquella inteligencia que se ubica en la cúspide de la toma de decisiones del Estado, o incluso en la parte más alta de cualquier pirámide organizacional, sin perjuicio del espíritu de la organización en sí; es decir, puede tener tanto una naturaleza pública como privada (Freedman, 2013; Liebowitz, 2006). En segundo lugar, la característica de “estratégica” se produce por lo que las principales escuelas de pensamiento estratégico designan el “EMW” (*Ends, Means and Ways*); es decir, si se habla de una inteligencia con cualidades estratégicas, se posee una plena conciencia que dicha inteligencia posee un objetivo determinado en su que-hacer, los medios pertinentes para la consecución de sus objetivos, y para finalizar el ordenamiento u estructura sobre la cual es posible establecer parámetros a seguir en la debida planificación (Jablonsky, 2012). Y como última apreciación, la calificación de “estratégica” hacia la inteligencia, viene dada principalmente por lo que involucra el proceso de la inteligencia en sí, como también por sus propias consecuencias; en este sentido, el objetivo propuesto dentro del contexto de inteligencia estratégica se concibe en el mediano a largo plazo, postergando el corto plazo para las otras categorizaciones que se pueden realizar de la misma (Richards, 2010).

Uno de los puntos relevantes en la categorización del EMW, es la conceptualización y alcance que posee cada uno de los elementos en cuestión, siempre considerando para todos los efectos la aplicación dentro del contexto de la inteligencia estratégica. En primer lugar, la determinación de objetivos, para ser considerada como estratégica, debe plantear una serie de elementos y procesos, estableciéndose como los más relevantes la real aplicabilidad y consecución de los mismos, la factibilidad en su logro, y la capacidad de tener instrumentos para poder medir los diversos estados de avance (Jablonsky, 2012).

Los medios se relacionan principalmente con los recursos que se tengan para la consecución de la planificación en términos generales, y de los objetivos en un sentido particular. Por lo general, y tomando en cuenta el punto de vista de la gestión y los negocios, los recursos no solamente pueden limitarse a la parte financiera. Ciertamente es que este aspecto es clave para el logro de los objetivos, pero la realidad, de acuerdo a Robbins (2010), establece que no es el factor presupuestario el elemento clave para la consecución de los objetivos organizacionales. La falta de una infraestructura ad hoc, las herramientas necesarias para una adecuada comunicación, y los instrumentos vinculados a la motivación del personal, pueden ser más influyentes para que los miembros de una organización encuentren los caminos o alternativas adecuadas para la obtención de los objetivos.

La arquitectura o “ways” se relaciona con la organización de un determinado grupo, con las debidas responsabilidades y potestades, que canalicen las energías para el logro de la planificación. En gran medida se tiende a asociar este elemento con el organigrama organizacional, o en su defecto a los reglamentos que existen en una determinada institución. Pero si bien aquello es aplicable, al mismo tiempo es inexacto, debido al hecho que las estructuras, por lo general, establecen pero no delimitan el rango de potestades que una persona, o cargo, puede hacer. En otras palabras, para el logro de los objetivos estratégicos, la arquitectura debe propender a generar las responsabilidades necesarias, especialmente para aquellas personas que tienen la labor de la toma de decisiones, o en su defecto, del asesoramiento al más alto nivel decisional. En definitiva, la suma de los tres elementos, sin exclusión alguna, podría establecer el marco necesario para hablar de un objetivo de carácter estratégico (Jablonsky, 2012).

Es así que es factible encontrar una variedad de ejemplos en la historia de la humanidad en los que, si bien se tenía un conocimiento precedente de una eventual acción a desarrollarse en un futuro determinado, no se poseía una noción adecuada y amplia del mismo, producto tanto del ruido de las fuentes consultadas o tomadas en consideración, los prejuicios que tenían los tomadores de decisión sobre la acción en sí misma, como de la información recogida. Además, cabe mencionar que también existen ejemplos en que, si bien se tenía la información, esta no era entregada por los canales adecuados para organizar un cambio en la manera de tomar una decisión, o las garantías adecuadas frente a un determinado fenómeno (Richards, 2010; Hedley, 2007). Un caso histórico de lo mencionado radica en el posible ataque que, aparentemente a la percepción de los tomadores de decisión de la ex Unión Soviética, iba a efectuar la Alemania Nazi en 1941. Si bien es cierto que se poseían pruebas fehacientes de la intencionalidad alemana, tanto por fuentes gubernamentales soviéticas, de los Estados que se vinculaban de alguna u otra manera al conflicto, como además por medios no oficiales, los actores soviéticos encargados y con la responsabilidad de tomar la decisión, no establecieron las medidas adecuadas al respecto, sin perjuicio de que las Fuerzas Armadas de la ex Unión Soviética pregonaban en sus ejercicios de guerra como principal hipótesis de conflicto, un choque armado con la Alemania Nazi (Irving, 1991).

Las consideraciones relativas al uso de inteligencia, sin perjuicio de la cualidad de “estratégica” como tal, indican que una de las principales dificultades que se poseen en esta área del conocimiento, es la desnaturalización de la misma en torno a un actor u organismo que no ostenta el criterio mínimo de la permanencia en el tiempo (Gilad, 2011). En este sentido, el componente de la inteligencia como función de Estado no solamente se debe restringir al nivel burocrático, sino que al mismo tiempo debe reforzar su ubicación institucional como un organismo más del Estado; por otro

lado, su comprensión debe ser holística y permanente a nivel organizacional. Por lo tanto, la inteligencia de Estado debe ser planteada y establecida como una función y herramienta institucional más del país, y al mismo tiempo debe contar con los diversos condicionamientos y esquemas que el aparato administrativo indica, siempre sobre la base de un entendimiento jurídico al respecto. Así, el apego irrestricto al Estado de Derecho y a todos los estamentos que lo componen, desde una perspectiva material como espiritual, son elementos que deben tomarse en consideración cuando se está en presencia de la construcción, o en su defecto, cambio u afianzamiento de la función de inteligencia del Estado (Maldonado, 2009).

Otro aspecto a tomar en cuenta, es que al interior de las características básicas de todo Estado que se busque designar como tal, está la permanencia a lo largo del tiempo, de algunos elementos propios de su estructura, lo que, en definitiva y como se mencionó en su momento, decanta en una institucionalidad tanto material como espiritual (Molina, 2010). Aquello no es ajeno a la construcción social que se puede realizar en torno a una necesidad general, e incluso, se considera (o debiese) parte de la misma institucionalidad. Y siendo que es por medio de la imagen del Estado que se busca, en múltiples ocasiones, responder a las necesidades de la sociedad, o bien generar las condiciones adecuadas para resguardar a la misma, es que el Estado necesita de herramientas que vayan más allá de la coyuntura político-partidista (Molina, 2010). En este contexto, la inteligencia estratégica no debiese asociarse a un determinado gobierno, siendo esta última forma de representación fuertemente vinculada a un criterio de orden ideológico, sino que además en lo relativo al tiempo en que se conserva en el poder. No obstante, se establece que la inteligencia estratégica como tal, si bien se puede concebir bajo la administración de un gobierno de corte tanto autoritario como totalitario, la naturaleza misma de aquella forma de régimen es determinante en el uso de las estructuras del Estado; por ende, si bien la inteligencia puede ser aplicada desde una visión estratégica, su mismo origen en lo que respecta a su funcionamiento y consecuencias, se encontrarían altamente desnaturalizadas en lo que respecta al fin de un Estado moderno, especialmente en aquellos países que han sufrido administraciones no democráticas (Aclin, 2012). Pero la democracia como tal no es absoluta, y en múltiples ocasiones degenera en una comprensión limitada, forjando consecuencias negativas tanto para el sistema político en sí, como para la sociedad en términos amplios (Molina, 2010).

Al mismo tiempo, también es factible establecer una clasificación en lo concerniente al análisis de la función de inteligencia estratégica para el Estado, tomando una visión tanto del objeto como del objetivo. El objeto se aplica no solamente a la institución política que se encuentra debidamente definida, principalmente por un explícito ordenamiento jurídico al respecto, sino que a la totalidad de organismos que integran el aparato burocrá-

tico. Siguiendo la misma línea argumentativa, es posible explicitar que, si bien dentro de las estructuras burocrático-administrativas se posee la cultura de la sistematización y estructuración de la información, también se reconocen aquellos elementos que vinculan el secretismo y compartimentación de la mismas en las mencionadas estructuras, lo que no permite un fácil acceso y genera un complejo procesamiento de información, que a fin de cuentas puede ser altamente relevante para el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, el objeto de la inteligencia estratégica se aplica y entiende a la totalidad del Estado, desde un punto de vista eminentemente administrativo (Liebowitz, 2006).

Y en un segundo aspecto, se tiene al objetivo en sí de la inteligencia estratégica, el cual se aprecia convenientemente señalado: ser una herramienta prioritaria para la toma de decisiones, tomando como directa consecuencia una considerable reducción de la situación de incertidumbre. Pero en este plano se visualiza un elemento no menor a considerar, y que ha sido un aspecto estructural dentro del análisis propio de inteligencia, el cual es la complejidad de los entornos en que se toman las decisiones. El contexto social, político e internacional que se evidencia en la época actual, delimitan parámetros cada vez más confusos para elaborar un conocimiento acabado, que al mismo tiempo permita cumplir los objetivos y metas propuestas por el país de manera íntegra. Es por ello que el Estado, tomando en consideración las debilidades y amenazas que se presentan, también busca generar los cambios necesarios para concluir de manera adecuada los objetivos y metas propuestas, incorporando la flexibilidad como una cualidad necesaria para cualquier proceso de toma de decisión. Y la función de inteligencia no escapa del panorama mencionado.

3. Problemas de agencia y estructura en la toma de decisiones

Como todo proceso de toma de decisión, los factores que intervienen e influyen en el mismo son amplios, y pueden analizarse desde una errónea o limitada concepción conceptual de lo que se concibe como “estratégico”, hasta considerar incluso algunos elementos vinculados con el proceso de toma de decisión. En este sentido, los aspectos pueden ser múltiples, e incluso pueden tener una diferente ponderación, tomando en cuenta el momento o coyuntura que se evidencian en una organización, el entorno sobre el cual se desenvuelve la institución, o incluso algunos problemas o fenómenos que rodean al tomador de decisión, desde una perspectiva tanto grupal como personal. Así, y como bien declara Stein (2012), el proceso de toma de decisión, además de complejo, es altamente subjetivo, debido a la enorme cantidad de factores que pueden influir en el mismo.

En directa relación con lo anterior, uno de los elementos que establecen la diferencia entre un análisis exitoso o no, dentro del plano de la inteligencia estratégica, es la valoración de los factores que pueden incidir, negativa-

mente, en el proceso de toma de decisiones (Hudson, 2012; Stein, 2012; Robbins, 2010). Esto ocurre especialmente cuando se está en presencia de una multiplicidad de factores, tanto internos como externos a la organización, que repercuten directa e indirectamente, en la manera en cómo se pondera un eventual acontecimiento. Así, es posible identificar elementos relacionados con el contexto (lejano y cercano), el tomador de decisión, y los fenómenos que ocurren dentro de la dinámica de grupo cuando se toman las decisiones (Robbins, 2010), lo que puede clasificarse en la dicotomía de problemas de agencia (actores) y estructura (sistema u organización).

El mencionado contexto por lo tanto establece en una doble visión. En primer lugar, y tomando en este caso al Estado como el actor principal, se tiene una comprensión amplia del contexto, como aquel espacio en el cual se desenvuelven las acciones más allá de las fronteras internacionalmente reconocidas (estructura). Así, y desde una perspectiva teórica realista de los Estudios Internacionales, el Estado se desenvolvería dentro de un contexto anárquico, donde la anarquía se constituye como un ámbito donde no existe un poder superior a la institución mencionada (Wohlforth, 2012). En tal espacio, y más allá desde el punto de vista realista, lo cierto es que existen una serie de actores que conviven con el Estado, y producen alteraciones en el sistema internacional, tanto positivas como negativas. Un ejemplo de esto último es el actuar de aquellos grupos vinculados al crimen organizado, o los que promueven el terrorismo como proceso para la obtención de objetivos políticos. Siendo así, en el contexto internacional actual primaría la incertidumbre y el cambio constante para el Estado (Held y McGrew, 2003). Las decisiones que pueda tomar la mencionada institución, considera en múltiples casos, las influencias de aquel contexto, estableciendo al mismo tiempo la complejidad, teórica y metodológica, de la primacía entre el agente y la estructura (Hudson, 2012).

En segundo lugar, y siguiendo con la concepción de contexto, este también puede ser entendido en una perspectiva más cercana, como una visión que involucra el ambiente interno, especialmente desde una perspectiva político-administrativa (agencia). El contexto es un espacio determinante dentro del proceso de toma de decisiones, y se aplica a la totalidad de las organizaciones en que se tomen decisiones, no importando su naturaleza pública o privada (Robbins, 2010). A lo anterior, también se le conoce como parte de la cultura organizacional, y se relaciona con aspectos tales como: un ambiente adecuado para efectuar los trabajos demandados; la existencia de líneas de comunicación fluidas entre la diferentes jefaturas o niveles de toma de decisión; un ambiente en el cual la libertad de expresión sea una manifestación de la cultura; y un clima organizacional que permita mantener la existencia de las prácticas beneficiosas, a lo largo del tiempo. Los factores mencionados, si bien no pueden entenderse como únicos, lo cierto es que es posible encontrarlos en el desarrollo diario y constante de las actividades que efectúan las organizaciones.

Siguiendo con los puntos explicitados, cuando lo anterior se aplica al ámbito de acción de la inteligencia estratégica, es posible encontrar que los problemas se aprecian con una gran claridad, lo que a su vez genera como consecuencia fenómenos nocivos para la toma de decisión, como lo son el *groupthink* y el *wishfulthinking* (Gallardo, 2010). El *groupthink* es un proceso por el cual un determinado grupo toma decisiones erradas, tomando en cuenta, de manera falsa, una determinada posición “como grupo”. Así, el consenso pasa a tener un peso cada vez mayor, frente a una perspectiva que se desvincule del “pensamiento grupal”. Un claro ejemplo en la historia fue lo sucedido con Pearl Harbor (Gallardo, 2010). Mientras que el *wishfulthinking* se vincula con una manera única de pensar, en la cual las consecuencias de una determinada acción, refuerzan a su vez el pensamiento, pese a que este sea erróneo. Un ejemplo de lo anterior, por lo general, se da cuando se aplican una serie de axiomas, especialmente al comportamiento humano. Así, la expresión “los seres humanos son racionales”, pese a ser comúnmente aceptada, no necesariamente se cumple (Robbins, 2010).

Más allá de existir una abundante bibliografía al respecto de los mencionados fenómenos, lo cierto es que la principal problemática no es el desconocimiento de estos procesos en la toma de decisión, sino que es cuando, además de poder diagnosticarlos, no se poseen las capacidades para contrarrestarlos, o peor, que se conviertan en dinámicas propias de la cultura organizacional. Lo mencionado puede desglosarse en dos problemáticas, que a su vez se encuentran vinculadas a una misma base: las dificultades en la toma de decisión. Un ejemplo de lo anterior, surge muy a menudo en aquellas reuniones donde participan miembros uniformados, no importando al respecto si tienen una naturaleza policial o de fuerza armada. Para los efectos del caso, ambas instituciones poseen una doctrina donde prima el respeto irrestricto al grado, que da como resultado una sumisión u obediencia al superior jerárquico, sumado a un fuerte componente doctrinario, otorga la mixtura entre el rol del grado superior, su opinión, su afirmación y validación del grupo, y la eventual (aunque muy poco probable) no correspondencia del planteamiento por parte de una persona de menor rango. Siendo así, y a modo de hipótesis, cuando la diferencia de grados es mayor, la probabilidad de negación pública de parte de alguien del grupo es menor, aunque sean contextos y ambientes donde se favorezca una libre opinión, más no de orden o mandatos vinculados a un nivel de toma de decisión. Los casos de *groupthink* y *wishfulthinking* son comunes en los espacios decisionales mencionados, como lo propia historia lo ha evidenciado. E incluso aquello se maximiza, cuando se realiza la distinción entre la oficialidad y la no oficialidad en un mismo espacio.

El ejemplo mencionado no solamente refleja, desde una perspectiva particular, las disfuncionalidades que se pueden encontrar en las dinámicas de grupo, especialmente cuando la autoridad queda impuesta como una for-

ma cultural, como ocurre en los espacios señalados. El problema en este caso no estaría presente en la cualidad del nivel o tema que se discute, sino en la forma. Por ende, la comprensión de “lo estratégico” no puede entenderse como un concepto absoluto e inmutable, sino que poseedor de problemas que lo limitan y lo llevan a formas de comprensión diferentes, especialmente cuando se aplica “lo estratégico” a ciertos estamentos del Estado.

Como consecuencia de la influencia del entorno y contexto en el nivel de toma de decisión, la persona, al ser un actor que se desenvuelve en un ambiente social y político, se encuentra abierta a recibir las intromisiones de los múltiples elementos, tanto positivos como negativos, existentes en el ambiente, y que condicionan, directa o indirectamente, su manera de percibir. Es por ello que la percepción, entendida como el “proceso por el que los individuos organizan e interpretan las impresiones sensoriales con el fin de darle un sentido al entorno” (Robbins, 2010, p. 124), se torna un aspecto clave para comprender el proceso de toma de decisión. Siendo así, el análisis del fenómeno de la percepción establece un panorama de alta complejidad, especialmente por otros elementos que se relacionan al proceso de percepción en sí y la vinculación que poseen los mismos con los actores. Es por ello que se distinguen en aquel contexto la denominada objetividad, y los factores intrínsecos de la persona.

La objetividad, además de ser un concepto y proceso altamente discutible, permite reparar en una serie de errores cognoscitivos que, en el ámbito de la toma de decisiones, son cuestionables. Como bien se conoce, la objetividad encierra elementos cognoscitivos, como también morales y éticos, a la hora de establecer el grado de conciencia de una persona, sobre una acción determinada; o en su defecto, en la evaluación de un proceso o acción. Por lo tanto, la objetividad sería una ganancia de los aspectos “racionales” y “lógicos” por sobre aspectos tales como la pasión o la irracionalidad. Sin embargo, el grado de veracidad que se posee en torno a la concepción y/o evaluación “objetiva” de un acto, es una cualidad que se presta para discusión. Pero incluso considerando que la objetividad sea un factor determinante a la hora de tomar una decisión, aquello también puede concebirse como la imparcialidad que debiese poseer el actor que procede a analizar sucesos, o bien cuando llegue el momento de tomar una decisión sobre la base de la información recopilada. Tanto para el proceso de recopilación, análisis y toma de decisión, la objetividad es una cualidad, principalmente, deseada, pero al mismo tiempo sujeta a las dudas en su real obtención.

Relacionado con lo anterior, es posible identificar algunos de los principales factores intrínsecos del tomador de decisión, como lo son la ideología

y las creencias. La ideología se vincula con la concepción de objetividad, producto de la ponderación que tendrían los valores y aspectos cognoscitivos, al momento de tomar una decisión. Así, entre los elementos que se relacionan para decidir por un objeto u otro, las perspectivas ideológicas juegan un rol preponderante para concebir, desde un punto de vista general, lo adecuado o lo no adecuado, dentro del proceso de toma de decisión. En el ámbito de las creencias, lo que también se vincula con el grado de objetividad en la decisión, se aplica fundamentalmente para el caso de la persona. Un punto a considerar es que la principal diferencia entre la ideología y las creencias, se basa en el grado de institucionalidad que se tiene. Por ejemplo, una persona puede tener una ideología, que eventualmente se puede manifestar en ser simpatizante o adherente de un determinado movimiento, generalmente de características político-partidistas; mientras la creencia, además de ser más amplia, es más inherente e intrínseca a la persona. No necesariamente las creencias se manifiestan en instituciones, a excepción, tal vez, de la religión.

Un ejemplo relacionado a las creencias y la ideología a la hora de tomar decisiones y/o analizar un determinado proceso o acontecimiento. La palabra “Jesús”, desde un punto de vista “objetivo”, se vincula con una perspectiva religiosa. No obstante, desde la perspectiva religiosa, para el cristianismo-catolicismo, judaísmo y el islam, la misma palabra representa situaciones y procesos diferentes. Para el cristianismo-catolicismo, la concepción de “Jesús” representa tanto el hijo de Dios en la tierra, como también las enseñanzas que generan los cimientos para la Iglesia Católica. Para el judaísmo, “Jesús” no posee una representación similar, e incluso en su momento, fue considerado como una persona con ideales separatistas, sobre la base de ser una creencia que iba en contra de la religión dominante. Mientras para el Islam, “Jesús” es considerado un profeta importante, y que contribuyó a la construcción de la religión, pero no es expuesto como “el salvador” o “el último”, posición dada a Mahoma.

Los elementos antes expuestos demuestran, desde una perspectiva amplia, la complejidad a la hora de tomar decisiones, tomando en cuenta la gran cantidad de factores que influyen, y los diversos contextos a los cuales se vinculan. Sin embargo, un aspecto crucial en este sentido es conocer, además de los fenómenos negativos que determinan e influyen en el proceso de toma de decisiones, la manera en que las estructuras organizacionales pueden adaptarse al entorno, especialmente cuando se habla del Estado. En este punto es donde se avizora la importancia de los procesos de modernización del Estado, y su vinculación con la función de inteligencia en el Estado, para la consecución de los objetivos estratégicos a nivel país.

4. Modernización del Estado, Sociedad e Inteligencia

Existen muy pocas dudas en torno a que el Estado es una construcción social, y que resultó en una institucionalidad de orden político y administrativo, amparado primordialmente por el respeto al Derecho, como una forma de establecimiento institucional de la entidad señalada. Pero el enfoque mencionado se aprecia desde una óptica particularmente estática, no considerando los aspectos que en la actualidad constituyen verdaderos códigos de conducta estatal, tanto desde una visión interna como externa. En este sentido, se acentúa especialmente la influencia de la globalización en su máxima expresión; es decir, el predominio que poseen diversos elementos que van más allá del control de la institución estatal, especialmente en la conformación de la cultura del mismo, e incluso el poder que obtienen actores no estatales en el sistema internacional. Por lo tanto, puede establecerse que el Estado como tal es una institución que se encuentra en constante construcción y perfeccionamiento (Fukuyama, 2004).

Siendo así, ¿qué acciones efectúa el Estado para poder ajustarse a la mencionada dinámica? Ciertamente, y pese a la amplitud de la interrogante esbozada, la respuesta va a depender de la vinculación entre las capacidades de respuesta del Estado por un lado, mientras que por otro será producto de la realización de un proceso analítico para caracterizar la problemática en sí, tanto desde un punto de vista de la naturaleza del fenómeno, como de las imprevistas consecuencias que genere. Por ende, no se puede comprender a los Estados como organismos o instituciones iguales y homogéneas, sino que cada uno posee una agenda de prioridades, al tiempo que diferencian sus capacidades para el logro eficiente y eficaz de los problemas proyectados (Gibson, 2005).

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

La división esbozada plantea, en primer lugar, una consideración negativa en lo concerniente al fondo. Resulta cierto que todo proceso de modernización estatal que desee demostrar el mencionado apelativo, manifiesta una voluntad de generar modificaciones al interior de cualquier estructura, lo que ya de por sí, presenta una problemática a solucionar. Pero cuando los denominados “procesos de modernización del Estado” en América Latina consiguen una institucionalización en sí mismos, no sólo se está presenciando un problema de cualidades cíclicas, sino que al mismo tiempo representa una manifestación en la cultura organizacional de cada país. Así, las problemáticas que se siguen generando al interior del proceso mencionado, no son diferentes a los esgrimidos hace cerca de dos décadas, con la única diferencia de la incorporación del aspecto tecnológico como una manera de solución a los problemas que se presentan en el Estado. En este sentido, la transparencia y las dificultades derivadas de la corrupción, en conjunto con el tratamiento negligente de la información tratada en la administración pública, sigue siendo un elemento clave dentro del proceso en cuestión (Marín y Morales, 2010). Y al mismo tiempo, si bien el Estado es una institución en permanente construcción, aquello se plantea básicamente en términos espirituales; mientras que un proceso de modernización para la mencionada institución, que propugna en sus prioridades elementos materiales, no puede poseer una duración de décadas para su correcta implementación, y más importante, su necesaria socialización.

Siguiendo la perspectiva mencionada, otro aspecto a tomar en consideración es el hecho de que los procesos de modernización estatales como tales, en variadas ocasiones, son superados por el contexto sobre el cual se desean emplear los cambios. En este sentido, y especialmente cuando se está en presencia de un aparato de inteligencia estratégica defectuoso, o bien que no se concibe de manera institucionalizada, resulta complejo observar los cambios que se generan en el entorno, por lo que los eventuales objetivos y metas presupuestados no van a poder lograrse adecuadamente, tanto en su tratamiento como en su fin (Robbins, 2010). Sobre este punto resulta significativo remarcar que, si bien en la gran mayoría de los países se realizan análisis en torno a un escenario o acontecimiento en particular, esta información no es compartida con otros organismos o departamentos vinculados, teniendo como una de las principales causas de aquello a una cultura organizacional en la que se conservan y estimulan visiones que propugnan el acaparamiento de la información.

El fenómeno mencionado se produce como una manera de sustentar la existencia de una división administrativa determinada, o bien con el objetivo de aumentar su grado de influencia al interior de un esquema organizacional general, como puede ser el aparato del Estado en su totalidad. Un ejemplo de lo señalado, es en lo referente a aquellas organizaciones que mantienen la potestad de actuar cuando se produce un estado de

emergencia o catástrofe, como puede ser un la erupción de un volcán, un terremoto o un maremoto. Es frecuente que existan dos o más organizaciones que, si bien poseen una naturaleza diferente y tienen la necesidad de complementarse, realicen acciones similares, duplicando esfuerzos y haciendo ineficaz la reacción y la consecución de objetivos esbozados en su momento (Sancho, 2009).

Pero, ¿en qué momento se constituye la inteligencia estratégica como una parte integral del proceso señalado? Un elemento clave de todo proceso de modernización, especialmente cuando está orientado hacia el Estado, radica en el sentido estructural que impliquen las eventuales reformas que se puedan aplicar al mismo. Aquello, y en conjunto con la modificación de los elementos materiales esbozados, deben necesariamente estar aplicados de manera integral y coordinada con las reformas espirituales, como puede ser la cultura organizacional del Estado, y los aspectos que lo vincularían a la sociedad. Siendo así, si se discute sobre un proceso de modernización estatal, se trata también de un fenómeno estructural que debiese comprender a la totalidad de organismos e instituciones que componen a la institución mencionada, de lo cual la función de inteligencia no puede quedar desplazada, principalmente si se está empleando bajo los esquemas que la democracia impone.

No obstante, y como se señaló en su momento, todo cambio a nivel de Estado, entendiéndolo no sólo desde su visión burocrática-organizacional sino como la construcción permanente de lineamientos sociales, va de la mano con la cultura nacional, y la apreciación que por sobre ella posea la sociedad en determinados segmentos (Robinnis, 2010). En este plano la inteligencia estratégica, comprendida como una función necesaria para el Estado dentro del proceso de toma de decisiones, no puede ser planteada u observada como un segmento aparte de la mencionada modernización. Incluso, y tomando en cuenta que buena parte de los procesos de modernización del Estado se relacionan con un aumento permanente y progresivo de diferentes instrumentos que desarrollen la transparencia en el actuar de los funcionarios públicos, el control en torno a las leyes y los reglamentos diseñados para otorgar una base procedimental a las mismas en las organizaciones, en conjunto con la probidad de los funcionarios públicos, hacen que la inteligencia deseche la imagen de secretismo en el Estado. Lo mencionado es uno de los elementos claves en lo que se denomina “democratización” de la función de inteligencia (Richards, 2010; Hedley, 2007).

Sin embargo, lo esbozado se sitúa dentro de la esfera del deber ser, por lo que si bien se plantea como un objetivo y/o un estado final deseado, el proceso de obtención efectiva en sí considera una multiplicidad de elementos que deben ser tomados en cuenta, principalmente por la característica utilitaria que se le propugna a la inteligencia estatal. Bajo la mencionada

premisa, es viable establecer dos grandes complejidades para lograr de manera exitosa este proceso, una vinculada a los procesos que rodean al Estado en su gestión, y la otra relacionada con los entornos en los cuales se desenvuelve la institución señalada. El primer aspecto señalado se relaciona con la situación política que se evidencia en el Estado, o mejor dicho, de quienes lo administran y gestionan. En este punto, se visualiza que en todo Estado, y siempre tomando en consideración la cualidad de democrático, existen lo que se podría designar como *momentums* políticos, esto meramente supone el establecimiento de una planificación gubernamental, la que viene definida tanto por un programa determinado de gobierno, como también por las insuficiencias u obligaciones que se produzcan a lo largo de la gestión. Por lo tanto, si bien existen aspectos al interior de la planificación de la gestión que son relevantes, muchas veces estos quedan en un segundo plano por otros con mayor urgencia, generalmente en un sentido coyuntural. Y además, si a lo anterior se añade la necesidad de contar con los adecuados actores políticos y sociales para avanzar en la planificación propuesta, se produce una complejidad mayor para lograr a cabo reformas de características estructurales (Lasagna, 1996).

El segundo aspecto mencionado se relaciona con la complejidad y dificultad de los entornos que tiene el Estado para el logro de los objetivos trazados, lo que posee una consideración tanto interna como externa. El elemento interno se genera como consecuencia de las carencias de la sociedad en su conjunto, la cual demanda, principalmente basada en el factor tiempo, soluciones a sus demandas; mientras que el aspecto externo se vincula con el lugar que mantiene el Estado en el sistema internacional, y cómo muchas de las acciones y procesos que se producen en este último, perturban la realidad del primero, teniendo por lo general un panorama altamente difuso de las cualidades del fenómeno en sí. Es por ello factible propugnar que el Estado se contrapone a una dualidad no menor, para un número importante de factores, variables, procesos y acciones; el Estado parece ser una organización que no es pertinente para resolver la multiplicidad de problemas, siendo un factor no menor el tamaño que posee, haciéndolo poco eficiente su actuar. Mientras, por otro lado si se realiza una comparación entre el Estado y algunos de los problemas que poseen alcance mundial, se puede observar que el tamaño del mismo es muy reducido para hacerles frente, producto tanto al alcance de los fenómenos en sí como a sus propias características (Held y McGrew, 2003). Un ejemplo de lo planteado son las denominadas amenazas transnacionales, así como los grupos que se ubican al margen de la ley, los cuales mantienen un rango de acción y movilidad, que no puede ser ponderado en términos territoriales absolutos.

Frente al contexto analizado, la función de inteligencia no sólo se vuelve una herramienta ineludible para la toma de decisiones, sino que además, y desde un punto de vista integral, debe ser concebida al interior de un pro-

ceso mayor de renovación, tanto como una manera de apoyo al proceso en sí, como una forma de delimitar los eventuales objetivos de características estratégicas. Pero pese a que se pueda incorporar a la inteligencia dentro de una concepción de la misma como una función más del Estado, esta requiere cumplir una serie de requisitos para ser considerada como tal, los cuales se vinculan a una aprobación del orden social imperante, el lineamiento a los postulados democráticos, y un respeto a la legalidad. Con ello, una de las consecuencias de aquel proceso sería la constante construcción y desarrollo de la legitimidad hacia la sociedad en su conjunto. (Lindblom, 1965).

Uno de los aspectos claves a la hora de entender la evolución de la función de inteligencia en un Estado a lo largo del tiempo, es la vinculación que los organismos encargados de planificarla, administrarla y ejecutarla, hayan tenido con la sociedad. Pero para una adecuada comprensión del mencionado proceso, se requiere de la función señalada un grado, aunque sea mínimo, de institucionalización dentro de la estructura estatal. Siendo así, es factible señalar que las experiencias son variadas, tanto en su forma como en su fondo para con la sociedad, en aquellos países de América Latina. Como manera de complemento a lo señalado, es posible observar múltiples casos contemporáneos que han causado, y siguen produciendo, consecuencias para un sector relevante del sistema internacional, especialmente cuando se analiza el proceso de construcción de las confianzas mutuas entre los países. Una clara muestra son aquellos casos en los cuales se ha descubierto una red de espionaje de un país determinado en contra de otros, generando tanto una respuesta de los actores que se han visto mermados en su seguridad, como también de aquellos que pueden ser potencialmente vulnerables a las acciones señaladas, estableciendo con ello un posible problema en la percepción, sea incluso una acción real o no.

A lo anterior es posible agregar que los aspectos que han unido a la inteligencia con la sociedad en América Latina, son sumamente diversos, tanto por los propios procesos nacionales, así como por la cultura de dicho país. La concepción de un imaginario social, en donde se han evidenciado una serie de actividades que han resultado nocivas para un grupo no menor en la sociedad, en conjunto con la carga histórica que se le puede dar (y que se la ha dado en aquellos países que sufrieron regímenes autoritarios), es un ejemplo que ayuda tanto a deslegitimar la función de inteligencia estratégica, al tiempo que promueve en el colectivo social una desnaturalización de la misma. Esto a su vez provoca como consecuencia una carga ideológica importante, generando un vínculo entre una percepción negativa de una actividad donde el secreto abunda, y la consecuencia del proceso en sí (Aclín, 2012). Sin embargo, y como se ha tratado a lo largo del presente trabajo, este es un problema transversal tanto en el Estado, como en la sociedad en su conjunto, y que el proceso de modernización estatal puede ayudar a modificar, de manera sustancial, aquella realidad.



5. Conclusiones

Dentro del contexto que se evidencia en el sistema internacional, y específicamente considerando las realidades que viven los países que se denominan o perciben como “desarrollados”, un consenso es en torno a la necesidad de contar con un sistema de inteligencia estratégica, que permita tomar decisiones, con un umbral de tiempo determinado, de manera eficaz y eficiente, con el principal objetivo de reducir el grado de incertidumbre que poseen constantemente. Los procesos de toma de decisión al interior de la función de inteligencia, suponen una triple dimensión, por lo general, no debidamente comprendida, que se relaciona a los actores que realizan el proceso en sí y a la ubicación que tienen dentro del esquema organizacional, y a los actores que demandan la inteligencia, siempre entendida esta como una función del Estado. De acuerdo a lo señalado, la complejidad, incluso considerando las dimensiones mencionadas, tendría como uno de los elementos transversales, el entorno sobre el cual los mencionados niveles se sitúan: el entorno de incertidumbre en el que se actúa y decide.

Producto de lo anterior, es que la denominada “profesionalización de la inteligencia” surge como una clara solución a las dificultades mencionadas. Con ello, los eventuales problemas ligados al discernimiento de lo que se requiere, y lo que no se requiere, quedarían relativamente resueltos. Pero la profesionalización no solamente se vincula con el hecho de que aquellos actores relacionados en la totalidad con el “ciclo de inteligencia”, deben tener un mínimo de competencias necesarias, sino que va más allá: la profesionalización también implica un cambio organizacional, especialmente en las cargas que tienen los actores en cuestión.

En este sentido, la organización tiene un rol preponderante, tanto a la hora de analizar y detectar los problemas y posibles soluciones dentro del mencionado ciclo, como también al momento de emprender los cambios vinculados a lo anterior. La comprensión de fenómenos que afectan el proceso de toma de decisión, son aspectos críticos al momento de tomar alguna decisión que implique un cambio organizacional o de estructura, principalmente por el hecho de las necesidades que se requieran de aquellos actores que necesitan de la inteligencia para la toma de sus decisiones. Es por ello que acá se diagnostica un desafío adicional, que se relaciona con el propio “costo de oportunidad” que significa tanto el diagnóstico de los problemas, como también el tiempo requerido para su solución.

Los problemas de percepción y aquellas dificultades vinculadas al proceso de toma de decisión, si bien pueden ser diagnosticadas en su momento, no necesariamente aquello da como resultado una solución al problema. Lo anterior se da especialmente cuando la cultura influye en las dinámicas de trabajo, pero de manera negativa. El proceso de toma de decisión en

ambientes donde las opiniones son censuradas, en pro de buscar consensos, o incluso las estructuras de trabajo verticales, no ayudan a evidenciar cambios, ni menos corregirlos; por lo que si bien las mismas organizaciones pueden tener elementos que, y dentro de su propia estructura, posean el objetivo de corregir o ayudar a la solución de problemas dentro de los procesos de toma de decisión, la visión externa puede resultar beneficiosa, especialmente cuando los problemas se encuentran institucionalizados.

Más allá de las complejidades señaladas, se debe necesariamente incorporar dentro de los análisis de los procesos de cambios, un elemento ineludible, el cual es el propio comportamiento “cambiante” del entorno organizacional, el que en el caso de la función de inteligencia, responde al Estado. Esto muchas veces no es debidamente ponderado, ya que producto de las demandas sociales que impactan en el funcionamiento del Estado, e incluso algunas incongruencias en el actuar mismo de la institución política señalada, no poseen un adecuado instrumento de medición. Sin embargo, este reconocimiento tiene por lo general un costo social no menor, especialmente cuando se tiene un conocimiento más acabado de la ubicación organizacional que posee este tipo de instituciones, siempre dentro de un régimen político democrático. El Estado, de acuerdo a los enfoques políticos contemporáneos, adquiere una postura hacia la sociedad entre la adopción de libertades, versus la necesidad de seguridades. Históricamente, la balanza del desarrollo de los países, y específicamente en la gestión de las actividades gubernamentales hacia los gobernados, se ha inclinado para un lado u otro, dependiendo de las coyunturas temporales. Si a lo anterior se añade la ubicación de la función de inteligencia, ésta se encuentra dentro de la dicotomía señalada, en el espacio de la seguridad. Y la tendencia es, como lo han demostrado los casos que se han dado a conocer en el último tiempo en relación a las fugas de información, a incrementar tanto la inteligencia estratégica, como también su vínculo con la seguridad, con el principal objetivo de reducir la incertidumbre, tomar mejores decisiones, y así proteger a la sociedad.

En el escenario planteado, el problema no radica principalmente en el hecho de que las libertades se limiten en función de una mayor seguridad, sino que la función de inteligencia sea utilizada para fines que no se condicen con su naturaleza, específicamente dentro del contexto que evidencian los Estados modernos. Así, la acción quedaría reducida a la utilización de la función de inteligencia estratégica para los objetivos de un gobierno determinado, y que por lo general realiza una cooptación de aquel instrumento, al tiempo que ayuda a reforzar la imagen de una desnaturalización de la función de inteligencia, abandonando una de las perspectivas que la hacen estratégica como tal: la institucionalización y su perspectiva de permanencia en el mediano-largo, sirviendo a los intereses del Estado. Con ello, el problema no residiría en los elementos derivados de la misma captación de la información, los que deben realizarse dentro del marco



que imponen las leyes, sino que en un sentido más profundo del proceso de inteligencia.

Lo anterior tampoco significa caer en una noción completamente negativa y fuera de sí de la función de inteligencia, sino que lleva a plantearse (o replantearse) generar los lineamientos necesarios para poder comprender la inteligencia estratégica como lo que realmente es: una herramienta para la toma de decisiones, que producto de su valor de uso, permita tener una mejor planificación, considerando para ello las potenciales alteraciones que puedan suceder en la consecución de los objetivos previamente definidos y ponderados. Este punto no es menor, al tiempo que esgrime una situación axiológica para el Estado en general y los tomadores de decisión en particular, lo que se explicita en la afirmación que no resulta creíble ni menos adecuado hablar y concebir un Estado como moderno, si no posee un sistema que le permita percibir las potenciales amenazas a tiempo, esto lleva en consecuencia a la mencionada función de inteligencia estratégica. E incluso, si un país en la actualidad tomara la decisión de no contar con un sistema de inteligencia estratégica como tal, podría concebirse como un verdadero Estado anacrónico; en otras palabras, una institución totalmente fuera de su tiempo, donde el cambio y la incertidumbre son condiciones constantes y crecientes en complejidades y amenazas. Pero incluso aquello debe poseer la necesaria fundamentación hacia los ideales y necesidades que la sociedad expresa hacia sus representantes.

Uno de los elementos que no puede escapar dentro del análisis del entorno que viven y experimentan día a día, tanto los Estados como las personas que los habitan, es la capacidad de información a la cual se puede acceder, como también la misma multiplicación del conocimiento. En este plano, el mencionado proceso de la información, dado en la actualidad, no tiene comparación con otro momento de la historia de la humanidad, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Pero también es cierto que el conocimiento por sí mismo no tiene las respuestas a todas las interrogantes que se puedan esbozar, e incluso tampoco los lineamientos adecuados para alcanzar los objetivos, tanto organizacionales como personales propuestos. Incluso, esta situación puede pasar rápidamente de un estado positivo a otro negativo, debido fundamentalmente a que la cantidad puede ser concebida como una dificultad, en el sentido del trabajo que implica la clasificación de la misma en términos utilitarios o no.

Es por ello que, y en conjunto con todo lo mencionado y analizado en su momento, la función de inteligencia estratégica para las instituciones, especialmente para el Estado, resulta vital. Pero en este punto también se debe realizar una consideración de índole tanto procedimental como de análisis; si bien la inteligencia como tal implica una cercanía y vinculación directa hacia la generación del conocimiento, el conocimiento no necesariamente es sinónimo de inteligencia. Para que no exista la relación

señalada, se debe incorporar necesariamente la concepción temporal, en cuanto a la elaboración y posterior exposición de los productos que implican la creación de conocimiento, dentro de un espacio de tiempo pertinente, para así tomar decisiones acertadas al contexto. En el cumplimiento de aquella condición, se estaría considerando a la inteligencia como tal, incluso con el apelativo de “estratégica”.

Otro de los elementos relevantes a tomar en cuenta, es aquel que se relaciona con la cultura nacional y los ya señalados “procesos de modernización del Estado”, y especialmente la consecuencia que aquella vinculación genera para el establecimiento del carácter mismo de la función de inteligencia. No se puede dejar de considerar el hecho de que la cultura nacional esgrime una serie de valores y creencias que, directa o indirectamente, influyen en la manera en cómo se perciben algunas situaciones y procesos, y la función de inteligencia en el Estado no escapa a esta lógica. Por ende, el reto es poder reconocer y aplicar aquellas prácticas propias de la cultura nacional, a la función de inteligencia estratégica, obteniendo como resultado una mejor comprensión del proceso en sí, y una mayor cercanía a las prácticas que involucran a la sociedad.

Finalmente, resulta conveniente señalar que uno de los principales aspectos que permita generar cambios en la percepción de lo que representa la función de inteligencia estratégica, es la actuación de la sociedad en su conjunto. Si se efectúa un adecuado proceso de socialización en lo relativo a la importancia de esta herramienta, y de los peligros que en términos amplios se enfrenta el Estado moderno, incluso no tomando en cuenta en este sentido su ubicación geográfica y su localización en el sistema internacional, es factible la obtención de resultados positivos que sirvan de apoyo en torno a la necesidad de la inteligencia en un ambiente democrático. En esto, el posicionamiento de la construcción de la función de inteligencia estratégica, idealmente, debiese tener un fuerte direccionamiento bottom-up, con el principal objetivo de legitimar ante la sociedad la mencionada función. Y en este sentido, para el tratamiento de este desafío, la academia juega un papel fundamental. Este es un tema abierto, pero en el cual el presente trabajo busca generar un aporte.

Bibliografía

1. Aclin, John. 2012. Intelligence as a Tool of Strategy, en *U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Volume I: Theory of War and Strategy*. Washington DC: Strategic Studies Institute.
2. Freedman, Lawrence. 2013. *Strategy. A History*. New York: Oxford University Press.
3. Fukuyama, Francis. 2004. *La Construcción del Estado: Hacia un Nuevo Orden Mundial en el Siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
4. Gallardo, Aquiles. 2010. *Manual de Métodos de Prospectiva. Uso Práctico para Analistas*. Santiago: Centro de Estudios e Investigaciones Militares.
5. Gibson, Stevyn. 2005. In the Eye of the Perfect Storm: Re-Imagining, Reforming and Refocusing Intelligence for Risk, Globalisation and Changing Societal Expectation, en *Risk Management*, Vol. 7, No. 4 (pp. 23-41).
6. Gilad, Benjamin. 2011. Strategy without intelligence, intelligence without strategy, en *Business Strategy Series*, Vol. 12, No 1 (pp. 4-11).
7. Hedley, John. 2007. The Challenges of Intelligence Analysis, en *Strategic Intelligence*. London: Praeger Security International.
8. Held, David y McGrew, Anthony. 2003. *Globalización/Antiglobalización. Sobre la Reconstrucción del Orden Mundial*. Barcelona: Paidós.
9. Hudson, Valerie. 2012. The history and evolution of foreign policy analysis, en *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press.
10. Irving, David. 1991. *Hitler's War and the War Path*. New York: Focal Point Publications.
11. Jablonsky, David. 2012. Why is Strategy Difficult?, en *U.S. Army War College Guide to National Security Issues. Volume I: Theory of War and Strategy*. Washington DC: Strategic Studies Institute.
12. Jackson, Patrick. 2010. The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of Science and Its Implications for the Study of World Politics. New York: Routledge.
13. Lasgna, Marcelo. 1996. Cambio Institucional y política exterior: un modelo explicativo, en *Afers Internacionals*, No 32 (pp.45-64).
14. Liebowitz, Jay. 2006. *Strategic Intelligence. Business Intelligence, Competitive Intelligence, and Knowledge Management*. New York: Taylor and Francis.
15. Lindblom, Charles. 1965. *The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment*. New York: Yale University Press.

16. Maldonado, Carlos. 2009. Cultura Política e Inteligencia Estratégica en Chile, en *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington DC: National Defense Intelligence College.
17. Marín Bravo, Álvaro y Morales Martín, Juan Jesús. 2010. Modernidad y Modernización en América Latina: una aventura inacabada, en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Vol. 26, No. 2 (pp. 343-362).
18. Molina, Hernán. 2010. *Instituciones Políticas*. Concepción: Editorial LexisNexis.
19. Navarro, Diego. 2004. El Ciclo de Inteligencia y sus límites, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 48 (pp. 51-66).
20. Richards, Julian. 2010. *The Art and Science of Intelligence Analysis*. New York: Oxford University Press.
21. Robbins, Stephen. 2010. *Comportamiento Organizacional*. Ciudad de México: Prentice Hall.
22. Sancho, Carolina. 2009. Reflexión en Torno a la Comunidad de Inteligencia en Chile a Partir de la Cultura de Inteligencia Nacional: los desafíos pendientes, en *Democratización de la Función de Inteligencia*. Washington DC: National Defense Intelligence College.
23. Simon, Herbert. 1993. Strategy and Organizational Evolution, en *Strategic Management Journal*, Vol. 14, Special Issue: Organizations, Decision Making and Strategy (pp. 131-142).
24. Stein, Janice. 2012. Foreign policy decision making: rational, psychological and neurological models, en *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press.
25. Wohlforth, William. 2012. Realism and Foreign Policy, en *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press.