Capítulo 5

Liderazgo, gobernanza y políticas públicas en los estudios estratégicos*

DOI: https://doi.org/10.25062/9786287602984.05

Desiderio López Niño

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Resumen: Este capítulo analiza el Estado estratégico relacional, concebido como una organización de organizaciones que articula una red de actores para satisfacer necesidades colectivas. Se identifican las características del liderazgo estratégico con el fin de comprender las motivaciones que orientan sus decisiones en campos relacionados con la seguridad, decisiones que se derivan del análisis de diversas amenazas y que se articulan con los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Para esto se estudian las interacciones entre los conceptos de Estado, liderazgo estratégico, gobernanza, toma de decisiones y políticas públicas derivadas de los estudios estratégicos. Se evidencia que dicho conocimiento exige el uso de teorías y métodos provenientes de las ciencias sociales, lo cual conforma un campo multidisciplinario con identidad propia. Este enfoque contribuye a fortalecer la democracia, resolver necesidades sociales y mejorar la gestión pública, en favor de una toma de decisiones más eficaz orientada a garantizar la seguridad y la dignidad humana.

Palabras clave: Estado; estudios estratégicos; gobernanza; liderazgo estratégico; políticas públicas; seguridad.

* Capítulo de libro que presenta los resultados del proyecto de investigación titulado: *Conceptualización de los estudios estratégicos contemporáneos* del grupo de investigación Masa Crítica, de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", categorizado como A1 por MinCiencias (código COL0123247). Los puntos de vista pertenecen al autor y no reflejan necesariamente los de las instituciones participantes.

Desiderio López Niño
Doctor en Administración, Universidad de Celaya, México. Magíster en Gestión Pública, ITESEM, México. Especialista en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia. Economista, Universidad de América, Colombia. Becario del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa "William J. Perry". Gestor académico del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia.
https://orcid.org/0000-0003-3797-0249 - Contacto: **desiderio.lopez@esdeg.edu.co**

Citación APA: López-Niño, D. (2025). Liderazgo, gobernanza y políticas públicas en los estudios estratégicos. En A. Serrano Cuervo (Ed.), *Conceptualización de los Estudios Estratégicos Contemporáneos como contribución multidisciplinar* (pp. 133-152). Sello Editorial ESDEG. https://doi.org/10.25062/9786287602984.05

CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS ESTRATÉGICOS CONTEMPORÁNEOS COMO CONTRIBUCIÓN MULTIDISCIPLINAR
ISBN impreso: 978-628-7602-97-7
ISBN digital: 978-628-7602-98-4
DOI: https://doi.org/10.25062/9786287602984

Colección Seguridad y Defensa
Sello Editorial ESDEG
Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"
Bogotá D.C., Colombia
2025

CC BY NC ND

Introducción

El liderazgo ha sido, desde los inicios de las ciencias sociales, un objeto de estudio para los académicos interesados en las organizaciones, incluido el Estado. En diversos análisis se han identificado "acciones simbólicas" utilizadas por los líderes en la búsqueda de "crear sentido" tanto para sus propias acciones como para las de la organización, de manera que dichos significados contribuyan al logro consensuado de objetivos colectivos, a través de mecanismos de gobernanza. Estos son algunos de los temas abordados en el presente capítulo, donde se examinan los elementos que subyacen al liderazgo en los programas de investigación sobre seguridad desarrollados en el marco de los estudios estratégicos. Se logra identificar categorías sobre el comportamiento de los líderes encargados de diseñar y desarrollar tanto la estrategia como la política pública en materia de seguridad, que en muchos casos trasciende el ámbito estrictamente militar, abarcando campos propios de diversas disciplinas cuyas teorías conforman la matriz epistémica de los estudios estratégicos.

Igualmente, se contribuye a clarificar el uso polisémico del concepto de estrategia, al analizar cómo los líderes materializan su pensamiento estratégico mediante el diseño y promulgación de políticas públicas en el campo de la seguridad. Este proceso se examina considerando la interacción entre la gran estrategia y las estrategias nacionales en los ámbitos político, económico y militar, en procura de cumplir objetivos nacionales (Lykke, 1989), integrándolos en una política de seguridad que busca construir escenarios de bienestar para la nación. Estos marcos conceptuales conforman un bagaje teórico y práctico que permite identificar categorías del conocimiento relevantes para líderes estratégicos, consultores, hacedores de políticas públicas y académicos multidisciplinares interesados en profundizar en los estudios estratégicos en los campos de la seguridad y la defensa. En particular,

se busca abordar vacíos teóricos y cuestionar las aporías y antinomias generadas por el uso indiscriminado del término "estrategia", cuya formulación, en numerosas ocasiones, ha ignorado la sintaxis y la semántica propias del lenguaje conceptual (Ostrom, 2015). Se pretende, así, llamar la atención sobre el uso aleatorio e incluso caprichoso del vocablo "estrategia" en los escritos relacionados con la seguridad.

El campo de los estudios estratégicos emplea diversas herramientas teóricas y conceptuales de la tradicional política militar. No obstante, desde la posguerra fría se ha recurrido también a conceptos provenientes de las ciencias económicas y de las humanidades, con un eje común: el Estado, que continúa siendo un actor central, aunque ya no exclusivo. En el escenario actual también intervienen actores no estatales, grupos económicos transnacionales y organizaciones nacionales e internacionales, cada uno con sus propios intereses y formas de pensamiento estratégico. Esta multiplicidad de actores puede dar lugar a conflictos que exigen a los líderes estratégicos recurrir a mecanismos como los postulados de la gobernanza, con el fin de tomar decisiones consensuadas orientadas a alcanzar niveles de seguridad propicios para el bienestar y la prosperidad.

En esta línea, el capítulo aborda al Estado como una organización de organizaciones, y examina los mecanismos de gobernanza utilizados por los líderes estratégicos, a partir de la teoría de las organizaciones y la teoría de las decisiones, que constituyen el núcleo de las ciencias económicas y administrativas (Simon, 2011). Estas herramientas teóricas se emplean en la construcción de políticas públicas como resultado concreto de los estudios estratégicos, con el objetivo de mitigar amenazas mediante el diseño de líneas de acción orientadas por la fuerza y sustentadas en el poder conferido por las instituciones, en función del cumplimiento de fines políticos. Hablar de fuerza, en este contexto, es hablar "de la relación entre Estados, pero también de poder, posición, ideología o riqueza" (Bueno, 2018).

El Estado, organización de organizaciones, en los estudios estratégicos

Es común afirmar que el Estado moderno surge en 1648 con los tratados de paz de Westfalia. Sin entrar a discutir si el término "Estado" corresponde a un concepto contemporáneo aplicado retrospectivamente, puede aceptarse que se trata de una organización jurídico-política que ejerce funciones de gobierno (Koselleck, 2021). Asociado a los conceptos de "soberanía", como plantea Jean Bodin, y derivado

del concepto de "nación", el Estado se configura dentro de la triada propuesta por Rousseau: poder (gobierno), territorio y pueblo (nación), en un sentido estrictamente político. Así, "se convierte en el sujeto de acción con voluntad propia, en el organismo, incluso en la organización donde la sociedad nace como pueblo constituido en Estado" (Koselleck, 2021, p. 132). El Estado, en este marco, es una organización.

La literatura sobre el Estado es extensa y diversa, con aportes desde múltiples disciplinas y enfoques interdisciplinares. El concepto ha evolucionado en paralelo con la historia de la humanidad y se ha consolidado a través de la teoría política, el derecho y la sociología. En este capítulo se aborda desde la perspectiva de los estudios organizacionales y de la economía política, con un enfoque institucionalista. Se retoman, particularmente, los aportes de Bob Jessop (2021), quien analiza aspectos como la toma de decisiones, las relaciones entre secciones del Estado, los gestores estatales y otros agentes; categorías que hacen parte de la matriz epistémica de los estudios estratégicos.

El Estado puede entenderse como un conjunto complejo de "instituciones, organizaciones e interacciones implicadas en el ejercicio del liderazgo y la implementación de decisiones" (Jessop, 2021, p. 55). Estas organizaciones interactúan, construyen consensos y movilizan recursos económicos en función del logro de los objetivos nacionales, en el marco de una gran estrategia, considerada el nivel superior de análisis dentro de los estudios estratégicos (Duyvesteyn & Worrall, 2017).

La gran estrategia, entendida como un nivel superior dentro de los estudios estratégicos, requiere un análisis en términos del poder debido a la importancia que tiene para una nación como elemento constitutivo del Estado. Tradicionalmente, los elementos del Estado se han limitado a los tres criterios jurídicos propuestos por Georg Jellinek (2017). No obstante, Bob Jessop (2021) plantea un cuarto elemento de carácter dinámico: la "legitimación mediante proyectos estatales" (p. 38). El rol de los Estados en el contexto global implica organizar un plan estratégico que, dentro del marco de la globalización, permita alinear al mundo con los propios valores e intereses nacionales (Balzacq & Krebs, 2021).

Podría pensarse que la gran estrategia es exclusiva de las grandes potencias, por su capacidad para proyectar poder global; sin embargo, es una tarea que todos los Estados deberían emprender, especialmente cuando los recursos son escasos, ya que se vuelve fundamental recurrir a los fundamentos conceptuales de la política y la economía para orientar estudios estratégicos que permitan asignar los recursos de forma adecuada en función de los objetivos nacionales.

La propensión a alcanzar dichos objetivos exige que el Estado actúe como una unidad colectiva, como una organización sólida con fines permanentes (Jellinek, 2017). Una vez trazada la estrategia, una variedad de individuos interactúa con miras a un objetivo común, cohesionados por un vínculo que facilita una acción conjunta hasta concretar dicha estrategia mediante el poder que genera el actuar en colectivo.

Bourdieu (2012) afirma que el Estado es una organización sin precedentes: un conjunto de recursos que permite a sus poseedores definir lo que es legal y lo que no, emitiendo órdenes respaldadas por la fuerza de lo oficial. Si bien lo considera autoritario y excluyente, también insiste en su carácter organizacional, llegando a describirlo como un conjunto administrativo. Esta dimensión permite destacar el papel central que tiene el Estado en los estudios estratégicos, especialmente por la relación entre fuerza, poder y fines, elementos fundamentales en la formulación de una gran estrategia.

Autores como Max Weber han sostenido que el monopolio de la violencia por parte del Estado es legítimo (Bobbio, 2016). A partir de esta afirmación, puede argumentarse que el Estado, concebido como una organización de organizaciones, requiere coordinar múltiples instituciones y desarrollar procesos vinculados con la implementación de acciones de fuerza, no solo en el ámbito militar, sino también en el económico. Un ejemplo de ello son los acuerdos de integración económica, actos jurídicos con alto contenido de fuerza y poder que afectan a diversos sectores poblacionales en los Estados firmantes. Algunos sectores pueden verse perjudicados por la pérdida de segmentos de mercado ante la entrada de nuevos oferentes, mientras que otros, especialmente los consumidores, pueden beneficiarse mediante una mayor oferta y una mejor relación costo-beneficio. Estos acuerdos constituyen instituciones fundamentales en los estudios estratégicos, ya que buscan promover la cooperación entre Estados o bloques regionales con el fin de atender las necesidades de sus poblaciones y construir escenarios de convivencia pacífica.

Este enfoque sobre el papel del Estado en los estudios estratégicos trasciende los análisis académicos tradicionales sobre seguridad y defensa, que suelen centrarse en perspectivas político-jurídicas. El británico Bob Jessop insiste en que el Estado es una organización compleja que genera relaciones sociales. Más allá de su estructura, destaca la relevancia de la "idea de Estado" vigente en cada época y contexto. Su análisis, basado en el Enfoque Estratégico-Relacional (EER), resalta el papel de las estrategias económicas, los proyectos estatales y las visiones hegemónicas como elementos que movilizan al Estado, concebido como una entidad

dinámica. Esta perspectiva se alinea con lo planteado por Duyvesteyn y Worrall (2017), quienes proponen renovar el estudio de la estrategia, superando su interpretación racionalista. Según estos autores, la estrategia debe entenderse como un comportamiento dinámico, no reducido a la combinación de fines, medios y modos, sino también guiado por la racionalidad, la intuición, la experiencia y la imaginación de diversos líderes estratégicos, tanto estatales como no estatales, provenientes de distintos ámbitos culturales, económicos, feministas y sociales.

La estrategia, entendida como comportamiento, se sitúa en el centro de los estudios estratégicos y guarda estrecha relación con la teoría de la organización. Dado que el Estado es el actor principal en este campo, resulta evidente que puede concebirse como una organización de organizaciones: el conjunto más amplio que actúa como un sistema central coordinador (March & Simon, 1961).

Los dominios de las intervenciones públicas abordados por los estudios estratégicos se han expandido, lo que ha incrementado la complejidad social y la interdependencia entre múltiples organizaciones, caracterizadas por conocimientos más dispersos (Roth, 2023). En este contexto, el Estado puede entenderse como una organización de organizaciones, y se convierte en un articulador clave dentro de los estudios estratégicos en el ámbito de la seguridad y la defensa. Estas áreas de conocimiento mantienen una estrecha relación con los análisis del sistema internacional, en el cual el Estado continúa siendo el centro de gravedad.

Mariana Mazzucato (2021) sostiene que el Estado sigue siendo la organización más emprendedora. Desde su perspectiva, el Estado y otros sectores de una nación no deben considerarse adversarios, sino actores en una relación simbiótica en la que todos pueden beneficiarse. En consecuencia, resulta fundamental construir redes de colaboración en las que los líderes estratégicos de distintos sectores reconozcan los intereses ajenos y generen condiciones propicias para consolidar procesos de gobernanza. Ello permitirá la toma de decisiones informadas, sustentadas en los resultados obtenidos mediante métodos científicos propios de los estudios estratégicos.

Liderazgo estratégico, gobernanza y toma de decisiones

Los estudios estratégicos requieren líderes capaces de identificar tanto las nuevas amenazas como aquellas que persisten en el ámbito de la seguridad, sin importar

la retórica con la que se presenten. Para ello, se necesita una observación amplia, profunda y de largo alcance, tal como lo plantea Gastón Berger, así como una capacidad para interpretar los contextos desde nuevas perspectivas y en colaboración con otros actores (Godet, s. f.). Esta nueva mirada debe ser diferenciadora, evitando caer en razonamientos tradicionales o en argumentos dominados por intereses particulares.

En este sentido, un líder estratégico debe comprender los cambios que se perfilan en los campos de análisis propios de los estudios estratégicos, los cuales ya no se limitan al ámbito militar, sino que abarcan dimensiones económicas, políticas y diplomáticas. Como señala el Capitán Aznar (2018), el liderazgo estratégico implica la capacidad para tomar decisiones, gestionar asuntos complejos, colocar a las personas en el centro de la organización, construir consensos e incorporar una dimensión intelectual. Es decir, el líder estratégico promueve procesos cognitivos dentro de la organización, orientados a construir una visión compartida del futuro y diseñar estrategias acordes con dicha proyección.

Conviene distinguir entre un líder y un líder estratégico. El primero, según Aznar (2018), es "un sintonizador de almas y ese es un arte difícil de racionalizar, porque ciencia no puede ser" (p. 19). En cambio, el líder estratégico se ocupa de desarrollar procesos cognitivos, crear marcos analíticos y generar conocimiento que permita proyectar la organización en armonía con los postulados de los estudios estratégicos. Históricamente, el conocimiento ha sido asociado a la racionalidad (Haynie et al., 2010), y los líderes estratégicos buscan validar sus decisiones precisamente como resultado de un ejercicio racional.

Comúnmente se entiende por racionalidad la acción mental de elaborar un argumento convincente y comunicarlo con el fin de persuadir a otros, así como la capacidad para evaluar y aceptar argumentos presentados por terceros (Mercier & Sperber, 2011). Los líderes estratégicos suelen actuar conforme a esta noción, en tanto la racionalidad es considerada, en general, como el medio más eficaz para la toma de decisiones (Martínez, 2015), lo que puede facilitar una mayor aceptación de las líneas de acción derivadas de los estudios estratégicos.

Sin embargo, la evidencia sugiere que este tipo de racionalidad puede derivar en distorsiones epistémicas, ya que el razonamiento humano es adaptativo ante la vulnerabilidad a la desinformación (Mercier & Sperber, 2011). Los líderes, frecuentemente hábiles argumentadores, no necesariamente buscan la verdad, sino construir argumentos que refuercen sus propias posiciones (Evans, 2002). Este razonamiento motivado puede distorsionar actitudes y consolidar creencias

erróneas, cuestionando la tradición filosófica que concebía el razonamiento como la facultad que permitía a la mente superar la mera percepción, el hábito y el instinto (Gaubeca, 2007). En este sentido, la toma de decisiones está sujeta a prejuicios irracionales, resultado de procesos de inferencia (Kahneman, 2016).

Simon (1989) sostiene que la teoría clásica de la racionalidad no reconoce que los mismos hechos pueden ser interpretados de manera distinta por diferentes personas, ni que estas persiguen fines diversos que van más allá de la maximización de la utilidad. Al respecto, Simon (2011, pp. 129-131) señala tres características de la racionalidad:

- Es limitada, ya que las personas tienen capacidades restringidas para procesar y computar toda la información disponible, lo que restringe el pensamiento estratégico.
- Es sustantiva, en tanto orienta a escoger los medios más eficientes para alcanzar un objetivo, lo que puede llevar a mecanizar la estrategia.
- Es procedimental, pues recurre a medios que eviten cálculos excesivamente complejos, buscando soluciones satisfactorias, lo cual puede generar divergencias entre los resultados de los estudios estratégicos y las políticas públicas que se implementan.

Una manifestación adicional de las limitaciones de la racionalidad es el sesgo de confirmación: los líderes suelen buscar argumentos y evidencias que refuercen sus propios planteamientos, ignorando o descartando aquellos que los contradicen (Mercier & Sperber, 2011). Este sesgo representa un obstáculo para la construcción de gobernanza, mecanismo esencial en los estudios estratégicos. De manera paradójica, muchos líderes recurren a la intuición como forma de conocimiento en la toma de decisiones, expresan razones, pero deciden de forma intuitiva (Hanlon, 2011).

El estudio del liderazgo estratégico implica, por tanto, el análisis del comportamiento humano, lo cual exige incluir enfoques provenientes de la psicología (Simon, 1955, p. 508). Comprender dicho comportamiento no solo implica examinar cómo se ejerce la racionalidad o cómo se toman decisiones, sino también identificar los rasgos que caracterizan la interacción entre conocimiento, comportamiento y decisión. En este entramado, la intuición emerge como un factor determinante que incide en la toma de decisiones dentro de las organizaciones (Estrada, 2008).

Watts y Williams, citados por Hanlon (2011), abordan la intuición como una fuente legítima de conocimiento y subrayan la necesidad de distinguir entre saber algo a nivel racional y conocerlo de manera intuitiva. Plantean, además, que el

entorno o contexto influye en el procesamiento intuitivo realizado por los líderes estratégicos. Lo que resulta natural o intuitivo en una situación determinada no es universal, ya que las distintas experiencias culturales generan intuiciones diversas sobre el significado de las situaciones. Asimismo, las nuevas conductas se vuelven intuitivas a medida que se adquieren habilidades (Kahneman & Tversky, 2012).

Dado que la intuición es una categoría relevante en el comportamiento de los líderes, especialmente en la toma de decisiones y la construcción de gobernanza, es importante considerar sus propiedades, según lo planteado por Khatri y Ng (2000):

- La intuición es subconsciente. Se ubica en un continuo entre la consciencia y la subconsciencia. Los hechos, conocimientos y experiencias almacenados en el subconsciente son utilizados por la intuición, especialmente en la formulación de políticas de defensa.
- La intuición es compleja. Gracias al equilibrio entre factores cuantitativos y cualitativos, puede superar los límites del análisis puramente racional. Esta complejidad también plantea desafíos en la construcción de redes entre funcionarios estatales y actores no estatales.
- La intuición es rápida. Comprime años de experiencia en decisiones tomadas en segundos. En contextos estratégicos, permite sintetizar secuencias de comportamiento aprendidas y generar líneas de acción de manera instantánea.
- La intuición no es emoción. Estados emocionales como la ansiedad, el enojo, el miedo o la ilusión pueden interferir con la receptividad a los mensajes sutiles que emergen intuitivamente. Una mente despejada permite interpretar mejor las interacciones multinivel dentro del aparato estatal.
- La intuición produce argumentos. Estos son el resultado de mecanismos de inferencia intuitiva que vinculan premisas y conclusiones. Cuando se acepta una conclusión basada en un argumento que resulta intuitivamente fuerte, se trata de una decisión epistémica tomada a nivel individual (Mercier & Sperber, 2011).

En síntesis, la intuición no constituye un proceso irracional en los líderes estratégicos; por el contrario, se basa en una comprensión profunda de las situaciones. Se trata de un fenómeno complejo que se sustenta en el conocimiento acumulado en el subconsciente del líder. La intuición está positivamente relacionada con la calidad de las decisiones estratégicas. En esta línea, Khatri y Ng (2000) señalan que la síntesis intuitiva resulta más adecuada en decisiones estratégicas que en operaciones cotidianas (o rutinarias).

Cuando un líder estratégico enfrenta una decisión novedosa, puede recurrir a estrategias de autocuestionamiento, relacionando la situación actual con experiencias pasadas. Este ejercicio incrementa las alternativas de acción al activar el conocimiento previo, la experiencia acumulada y la intuición, permitiéndole formular un conjunto de posibles líneas estratégicas (Haynie et al., 2010). La experiencia, fundamentada en la actividad cognitiva, actúa como un canal a través del cual se accede a recuerdos, intuiciones y emociones anteriores, utilizados como recursos para construir sentido en torno a una estrategia (Flavell, 1987). Esta experiencia constituye un acervo de recursos cognitivos y afectivos que fortalecen el conocimiento del líder y pueden influir en la formulación de estrategias orientadas a lograr objetivos específicos (Haynie et al., 2010).

En investigaciones recientes sobre liderazgo estratégico se ha identificado que las habilidades y decisiones de los líderes no dependen exclusivamente de la adquisición de conocimientos técnicos puntuales, sino también de la interiorización de significados emocionales vinculados a dichos saberes (Castro et al., 2016, p. 516). Tradicionalmente, las emociones han sido estudiadas desde la psicología como "sentimientos mentales subjetivos" (Kaufman, 1999, p. 138). Kaufman señala, además, que las emociones son en gran medida de origen cognitivo, pues emergen como respuesta a cambios internos o externos que afectan los objetivos del individuo, como puede ser la aparición de una amenaza a la seguridad de una sociedad, un Estado o un bloque de Estados.

Por ello, actualmente, diversas disciplinas de las ciencias sociales han incorporado el estudio de las emociones, tomando conceptos de la psicología y desarrollándolos desde distintas perspectivas. En el campo organizacional destacan los aportes de Mintzberg et al. (2013); en la economía, los de Tirole (2017) y Thaler y Sunstein (2018); y en la sociología, los de Elster (2010). Las emociones están presentes tanto en los marcos interpretativos culturales como en los elementos objetivos que configuran las organizaciones (Robbins & Judge, 2013; Simon, 2011), integrándose así a la matriz epistémica que sustenta los estudios estratégicos orientados al diseño de políticas económicas, diplomáticas o sociales.

A raíz del carácter multidisciplinario del estudio de las emociones y su papel fundamental en el contexto organizacional —particularmente en la toma de decisiones dentro de los estudios estratégicos—, autores como Mintzberg et al. (2013), así como Simon (2011), han llamado la atención sobre la necesidad de superar el enfoque dicotómico entre razón y emoción. En lugar de oponer ambos conceptos, se propone reconocer la relevancia de las emociones en la interacción

humana y desvincularlas de explicaciones exclusivamente biológicas (Cruz, 2012). En esta línea, Damasio (2018) sostiene que emoción y razón conforman un conjunto viable. El abordaje multidisciplinario de esta relación en los líderes estratégicos resulta esencial para comprender los procesos de toma de decisiones y la construcción de consensos orientados a la gobernanza, tanto en el desarrollo de los estudios estratégicos como en la formulación de políticas públicas derivadas de sus resultados.

En un estudio sobre decisiones estratégicas en los negocios internacionales —ámbito que forma parte de la geoeconomía incluida en los estudios estratégicos—, Musso y Francioni (2012) evidenciaron que las preferencias de un líder hacia un país extranjero pueden estar influenciadas por corazonadas hacia determinados mercados. Del mismo modo, algunas culturas o regímenes políticos pueden generar rechazo, lo que conduce a la selección de mercados basados más en percepciones subjetivas que en procesos de planeación técnica rigurosa. Este hallazgo permite observar que la motivación emocional tiene un papel relevante en la configuración de bloques económicos, así como en las alianzas políticas y militares dentro del sistema internacional.

Existen elementos que subyacen al liderazgo y que se manifiestan en el marco de los estudios estratégicos. En determinados momentos, emergen componentes como la razón, la intuición, la experiencia, las emociones y los sentires, conformando categorías del comportamiento de los líderes responsables del diseño y desarrollo de estrategias. Estos elementos permiten construir gobernanza mediante decisiones consensuadas orientadas a enfrentar amenazas a la seguridad en distintos ámbitos: militar, político, diplomático y económico, todos ellos propios del campo de los estudios estratégicos.

Conviene precisar que el término *gobernanza* en América Latina suele emplearse como sinónimo de "gobernabilidad". No obstante, en este texto se adopta la definición propuesta por Hufty (2011, p. 408), quien la concibe como un "marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos". Desde esta perspectiva, se identifican tres características principales: "1) los protagonistas y lugares de decisión son múltiples y distintos; 2) las relaciones entre los protagonistas son horizontales más bien que verticales; y 3) las interacciones son autorreguladas" (p. 408).

Esta concepción de "gobernanza moderna" reconoce que el Estado no es el único actor que toma decisiones sobre las líneas de acción que se derivan de los estudios estratégicos. Estas decisiones también emanan de entidades locales, nacionales e internacionales, así como de redes conformadas por funcionarios estatales

y actores no estatales. En conjunto, estos líderes toman decisiones sobre aspectos fundamentales como la política de defensa, el planeamiento estratégico en asuntos geopolíticos y geoeconómicos, y las relaciones civiles-militares, entre otros.

Las políticas públicas como concreción de los estudios estratégicos

Una de las características constitutivas de los estudios estratégicos es su orientación hacia la contribución en la formulación de políticas públicas (Bueno, 2018). Este autor sostiene que los estudios estratégicos constituyen una fuente de conocimiento relevante, ya que históricamente han estado estrechamente vinculados al asesoramiento de los tomadores de decisiones. No obstante, esta relación ha generado "una tensión entre aquellos que creen que los especialistas en estrategia deberían servir a las políticas gubernamentales y aquellos que rechazan esta implicación" (Gray, 2010). Algunos autores plantean que el objetivo de los estudios sobre seguridad es precisamente el diseño de políticas que permitan alcanzarla (Lebow, 1987), mientras que otros abogan por un proceso iterativo en el cual teoría y práctica se retroalimenten y fortalezcan mutuamente (Baylis & Wirtz, 2018, p. 2). En cualquier caso, los resultados de los estudios estratégicos deben tener incidencia en la elaboración de políticas públicas, con el fin de cualificar las políticas de seguridad y profundizar en el pensamiento estratégico (Bueno, 2018).

Los estudios estratégicos se distinguen de otros campos por su carácter interdisciplinario y su capacidad para configurar lo que Ostrom (2015) denomina una "arena" en la que convergen análisis y empirismo, así como artes y ciencias (Wæver & Buzan, 2018). Su propósito es generar conocimiento científico útil para orientar decisiones de política pública. Esto se hace evidente, por ejemplo, en procesos como la definición de lineamientos frente a la innovación tecnológica en armamento nuclear, la adquisición de una nueva flota de aeronaves, o la negociación de un acuerdo comercial entre China y Colombia.

Los estudios estratégicos cuentan con la flexibilidad y las herramientas necesarias para responder a los nuevos desafíos en materia de seguridad y defensa. No obstante, su materialización en políticas públicas requiere una relación más estructurada y significativa entre ambos campos (Duyvesteyn & Worrall, 2017). Esta relación ha evolucionado por ciclos desde la segunda posguerra, especialmente en un contexto donde los Estados y las instituciones supranacionales han

influido de manera decisiva en el diseño de políticas económicas y sociales. Estos nuevos programas públicos han impulsado un conocimiento más riguroso sobre el quehacer estatal, que va más allá de los análisis jurídicos y administrativos tradicionales, incorporando teorías y métodos de la ciencia política, la economía y otras disciplinas sociales. Todo ello ha contribuido a perfilar un campo propio para el estudio de las políticas públicas, abriendo la posibilidad de construir puentes científicos con los estudios estratégicos.

Este perfil, sin embargo, presenta dificultades de identidad, en parte por la polisemia del concepto de "política", que ha generado diversas características y dimensiones teóricas, así como aporías en la conceptualización de política pública. Estas tensiones representan un desafío relevante para integrar ambos campos. La situación se complica en los países de habla hispana, como los latinoamericanos, donde el término "política" se utiliza indistintamente para designar fenómenos diferentes. A diferencia del inglés, que distingue entre *politics* (relativo al comportamiento e intereses de los actores políticos) y *policy* (relativo a las decisiones orientadas a resolver necesidades sociales), el español no ofrece esa distinción lingüística clara.

A pesar de esta dificultad conceptual y gramatical, en América Latina se ha avanzado en la aproximación teórica y empírica entre los estudios estratégicos y el análisis de políticas públicas. Un ejemplo de ello es la definición de política pública propuesta por Luis F. Aguilar (2009), quien la describe como un "conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad" (p. 14). En esta definición destaca el uso del término "causal", que indica una relación entre conocimiento y política, y evidencia el acercamiento entre los estudios estratégicos y el campo de las políticas públicas.

Ya en 1996, Aguilar había identificado la causalidad como una de las propiedades fundamentales de la política pública, junto con los componentes institucional, decisional y conductual. Esta noción de causalidad subraya que toda política pública no solo busca generar resultados, sino que responde a situaciones concretas que se identifican a través de procesos analíticos, ámbito donde los estudios estratégicos ofrecen aportes relevantes. En este sentido, la matriz epistémica de los estudios estratégicos proporciona fundamentos teóricos y metodológicos para el diseño de políticas públicas en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Con base en la fundamentación teórica, se identifican cuatro dimensiones asociadas a la coerción: 1) remota, 2) inmediata, 3) conducta individual y 4) entorno de

la conducta. A partir de estas dimensiones, el politólogo estadounidense Theodore J. Lowi construyó una tipología que establece interacciones entre dichas dimensiones, dando lugar a cuatro tipos de políticas públicas (Jaime et al., 2013):

- Políticas distributivas: la coerción es remota y se dirige a nivel individual, es decir, a sectores específicos. Un ejemplo es la construcción de instalaciones de seguridad en una región del país. Este tipo de política asigna recursos sin generar conflictos evidentes entre sectores y puede promover el desarrollo económico.
- Políticas regulatorias: la coerción es inmediata y se ejerce sobre individuos. Un caso representativo son las leyes que regulan la compra, posesión y transporte de armas de fuego por parte de civiles. Estas políticas suelen generar tensiones sociales y políticas.
- Políticas constitucionales: la coerción se dirige al entorno, pero su aplicación tiene una probabilidad remota. Un ejemplo es la declaratoria de estados de emergencia durante una pandemia.
- Políticas redistributivas: la coerción también se aplica sobre el entorno, pero con una probabilidad inmediata. Un ejemplo son los programas de bienestar para militares activos, que algunos sectores perciben como un trato preferencial.

Esta clasificación permite observar que las políticas públicas que implican coerción inmediata tienden a generar tensiones entre distintos sectores sociales, lo que puede derivar en conflictos internos. Este fenómeno evidencia lo señalado por Harold Lasswell, creador de la ciencia de políticas, quien subrayó la necesidad de articular de forma lógica el conocimiento científico con el proceso de toma de decisiones, con el fin de evitar que estas se basen únicamente en preferencias grupales. Según Lasswell —citado por Jaime et al. (2013)—, el proceso político debe sustentarse en estudios estratégicos que aporten rigor a las decisiones públicas. En la década de 1950, Lasswell desarrolló un programa orientado a profundizar en el conocimiento de los asuntos públicos y promover una mayor integración de saberes frente a la creciente complejidad de los problemas de seguridad.

En procura de dicha rigurosidad, es necesario que tanto los estudios estratégicos como el análisis de políticas públicas se nutran de teorías, métodos y modelos provenientes de distintas disciplinas de las ciencias sociales, así como de la psicología, dado que el comportamiento humano es un factor decisivo en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, es necesario procesar la mayor cantidad

de información posible, para disponer de los datos requeridos por las estructuras analíticas utilizadas en inteligencia estratégica.

Jaime et al. (2013) definen las ciencias de las políticas (análisis de políticas públicas) como el "conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes" (p. 70). Estas explicaciones e interpretaciones deben partir del análisis de los resultados obtenidos por los estudios estratégicos en diversas líneas temáticas, como la geoeconomía, la economía de defensa, la geopolítica energética, la guerra económica, las armas nucleares o el terrorismo, entre otras.

Este enfoque permite una mejor comprensión tanto de las acciones y decisiones adoptadas en el ámbito de la seguridad como de los procesos de formulación e implementación de políticas, así como de sus resultados. Dicha comprensión se basa en el conocimiento de las interacciones entre conceptos clave como Estado, liderazgo estratégico, gobernanza, toma de decisiones y políticas públicas derivadas de los estudios estratégicos. El nivel de conocimiento alcanzado dependerá de la matriz epistémica y de las metodologías aplicadas, con el objetivo de consolidar un campo multidisciplinario con identidad propia, capaz de contribuir al fortalecimiento de la democracia, la solución de necesidades sociales y el mejoramiento de los procesos organizacionales, en beneficio de una mayor calidad en la toma de decisiones y la promoción efectiva de la dignidad humana.

Conclusiones

Los estudios estratégicos son la vía científica orientada a identificar herramientas apropiadas para mitigar las amenazas a la seguridad. El principal eje que promueve estos estudios es el Estado, aunque se trata de un Estado distinto al concebido en la Edad Moderna. Si bien para su época fueron innovadores los postulados de Montesquieu, Rousseau y Locke, en la actualidad se requiere un Estado que coordine la garantía de la vida, la propiedad y la libertad, que favorezca la participación de diversos actores y promueva, de forma transparente, la expresión de los intereses particulares, con el fin de identificar puntos comunes que permitan construir consensos y orientar la acción estatal hacia respuestas eficaces frente a las demandas en materia de seguridad. Se trata de un Estado concebido como una organización de organizaciones, que no representa los intereses de ninguna en particular, sino que persigue el logro de los objetivos de todas ellas.

Aunque no puede desconocerse la influencia de ciertos líderes en la conformación de la matriz epistémica de los estudios estratégicos, resulta fundamental reconocer diversos tipos de conocimiento. No solo debe considerarse la racionalidad de los líderes estratégicos que proyectan líneas de acción frente a las amenazas, sino también aquellos saberes derivados de creencias e intuiciones forjadas en la experiencia acumulada mediante el uso de métodos novedosos. Tales conocimientos permiten explorar soluciones de forma conjunta, generar condiciones de gobernanza y resolver, de manera autónoma y coordinada, los procesos investigativos en el campo de la estrategia. Además, las decisiones se deben fundamentar en técnicas analíticas estructuradas —como la teoría de juegos—, que ha demostrado su potencial para identificar estrategias en escenarios de interacciones iteradas. En este contexto, no resulta procedente continuar tomando decisiones en temas de seguridad basadas en criterios subjetivos.

Los resultados de los estudios estratégicos sustentan la formulación de políticas públicas. Para garantizar coherencia entre ambos campos, es indispensable mantener una rigurosidad metodológica y epistémica, de modo que las teorías y métodos empleados sean compatibles y no generen relaciones espurias entre los hallazgos estratégicos y los fundamentos de las políticas. No debe permitirse que se establezcan vínculos entre premisas sin conexión lógica con las conclusiones.

Con el fin de asegurar la correspondencia entre teoría y práctica en el diseño e implementación de líneas de acción, es necesario dilucidar las interacciones entre el investigador y la política analizada, así como entre la política y sus beneficiarios. Esto requiere identificar los conceptos y categorías analíticas que emergen tanto del análisis de la política como de sus interacciones con los actores implicados.

Adicionalmente, es fundamental explicitar los instrumentos metodológicos empleados en el estudio de cada política. Estos instrumentos deben, por una parte, ser coherentes con el marco teórico que sustenta el análisis y, por otra, permitir la identificación de los elementos que configuran el contexto y entorno de la política, a fin de corregir posibles distorsiones que dificulten su adecuada comprensión.

De este modo, será posible implementar políticas públicas que respondan de manera rigurosa a los resultados de los estudios estratégicos, dejando de lado intereses particulares o grupales que pretendan imponer sus perspectivas como criterios imprescindibles en la formulación de dichas políticas.

Referencias

Aguilar, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. V. Mariñez & C. Garza (Eds.), *Política pública y democracia en América Latina.* Editorial Porrúa.

Aznar, F. (2018). *Repensando el liderazgo estratégico.* Sílex Ediciones.

Balzacq, T., & Krebs, R. (2021). The enduring appeal of grand strategy. En T. Balzacq & R. Krebs (Eds.), *The Oxford handbook of grand strategy.* Oxford University Press.

Baylis, J., & Wirtz, J. J. (2018). Introduction. En J. Baylis, J. J. Wirtz, & C. Gray (Eds.), *Strategy in the contemporary world* (6.ª ed.). Oxford University Press.

Bobbio, N. (2016). *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, P. (2012). *Sobre el Estado.* Editorial Anagrama.

Bueno, A. (2018). De los estudios estratégicos: Conceptualización y evolución de un campo de estudio. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional, 4*(1), 237-256. http://dx.doi.org/10.18847/1.7.14

Castro, L., Castro, M., & Morales, J. (2016). *Metodología de las ciencias sociales* (3.ª ed.). Tecnos.

Cruz, A. (2012). La razón de las emociones: Formación social, política y cultural de las emociones. *Eleuthera, 6*(1), 64-80.

Damasio, A. (2018). *El error de Descartes: La emoción, la razón y el cerebro humano* (1.ª ed.). Editorial Destino.

Duyvesteyn, I., & Worrall, J. E. (2017). Global strategic studies: A manifesto. *Journal of Strategic Studies, 40*(3), 347-357. https://doi.org/10.1080/01402390.2016.1269228

Elster, J. (2010). *La explicación del comportamiento social* (1.ª ed.). Gedisa Editorial.

Estrada, F. (2008). Economía y racionalidad de las organizaciones: los aportes de Herbert A. Simon. *Revista de Estudios Sociales, 31*, 84-103. https://doi.org/10.7440/res31.2008.06

Evans, J. (2002). Logic and human reasoning: An assessment of the deduction paradigm. *Psychological Bulletin, 128*(6), 978-996. https://doi.org/10.1037/0033-2909.128.6.978

Flavell, J. (1987). Speculations about the nature and development of metacognition. En F. Weinert & R. Kluwe (Eds.), *Metacognition, motivation, and understanding.* Erlbaum.

Gaubeca, L. (2007). *Teoría del conocimiento* (1.ª ed.). Publicaciones Cruz.

Godet, P. M. (s.f.). *Prospectiva estratégica: Problemas y métodos.*

Gray, C. (2010). *The strategy bridge: Theory for practice.* Oxford University Press.

Hanlon, P. (2011). *The role of intuition in strategic decision making: How managers rationalize intuition.* http://arrow.dit.ie/buschgracon/6/

Haynie, J. M., Shepherd, D., Mosakowski, E., & Earley, P. C. (2010). A situated metacognitive model of the entrepreneurial mindset. *Journal of Business Venturing, 25*(2), 217-229. https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2008.10.001

Hufty, M. (2011). Investigating policy processes: The Governance Analytical Framework (GAF). En U. Wiesmann & H. Hurni (Eds.), *Research for sustainable development: Foundations, experiences, and perspectives* (pp. 403-424). Geographica Bernensia.

Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas.* Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jellinek, G. (2017). *Teoría general del Estado*. Fondo de Cultura Económica.

Jessop, B. (2021). *El Estado: pasado, presente y futuro* (J. Monedero, Ed.). Libros de la Catarata.

Kahneman, D. (2016). Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. *The American Economic Review, 93*(5), 1449-1475.

Kahneman, D., & Tversky, A. (2012). Elecciones, valores y marcos. En *Pensar rápido, pensar despacio* (pp. 554-581). Random House Mondadori.

Kaufman, B. E. (1999). Emotional arousal as a source of bounded rationality. *Journal of Economic Behavior & Organization, 38*(2), 135-144. https://doi.org/10.1016/S0167-2681(99)00002-5

Khatri, N., & Ng, H. A. (2000). The role of intuition in strategic decision making. *Human Relations, 53*(1). https://doi.org/10.1177/0018726700531004

Koselleck, R. (2021). *El concepto de Estado y otros ensayos.* Fondo de Cultura Económica.

Lebow, R. (1987). A research agenda for peace and security studies. *PS: Political Science & Politics, 20, 252-257.*

Lykke Jr., A. F. (1989). Defining military strategy. *Military Review.* https://tinyurl.com/23qswwnf

March, J., & Simon, H. (1961). *Teoría de la organización.* Ediciones Ariel.

Martínez, M. (2015). *Epistemología y metodología cualitativa en las ciencias sociales*. Editorial Trillas.

Mazzucato, M. (2021). *El Estado emprendedor.* RBA Libros.

Mercier, H., & Sperber, D. (2011). Why do humans reason? Arguments for an argumentative theory. *Behavioral and Brain Sciences, 34*(2), 57-74. https://doi.org/10.1017/s0140525x10000968

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2013). *Safari a la estrategia.* Ediciones Granica.

Musso, F., & Francioni, B. (2012). The influence of decision-maker characteristics on the international strategic decision-making process: An SME perspective. *Procedia - Social and Behavioral Sciences, 58,* 279-288. https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.09.1002

Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional.* Fondo de Cultura Económica.

Robbins, S., & Judge, T. (2013). *Comportamiento organizacional.* Pearson.

Roth, A.-N. (2023). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (15.ª ed.). Ediciones Aurora.

Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics, 69*(1), 99-118. http://www.jstor.org/stable/1884852

Simon, H. A. (1989). Los procesos racionales en las cuestiones sociales. En *Naturaleza y límites de la razón humana* (pp. 97-137). McGraw-Hill.

Simon, H. A. (2011). *El comportamiento administrativo* (4.ª ed.). Errepar.

Thaler, R., & Sunstein, C. (2018). *Un pequeño empujón.* Penguin Random House.

Tirole, J. (2017). *La economía del bien común.* Penguin Random House.

Wæver, O., & Buzan, B. (2018). After the return to theory: The past, present, and future of security studies. En A. Collins (Ed.), *Contemporary security studies* (5.ª ed.). Oxford University Press.