



GESTIÓN DE RIESGOS DE LA ENSYD: ¿UNA AYUDA A LA NAVEGACIÓN?

“Cuando me piden describir mi experiencia de cuarenta años en el mar, es difícil decirlo. He tenido, tormentas, niebla, pero en toda mi carrera no he tenido un accidente... nunca he visto un naufragio, ni he estado en peligro de naufragar”.

Edward Smith
Capitán del “Titanic” (1907).

Humberto Senarega Puga*

La Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012-2024 (ENSYD), proporciona un enfoque estratégico que aglutina los recursos del Estado, a fin de reducir la incertidumbre producida por los riesgos y amenazas avizorados para la próxima década. Sin embargo, del texto no se desprenden criterios más concretos, que permitan abordar el seguimiento sistemático de aquellos riesgos inherentes a dicho ambiente de incertidumbre, los cuales se caracterizan por afectar o impedir, el cumplimiento de los propósitos establecidos en una Estrategia como la propuesta. Esta situación, podría ocasionar una desconexión entre la formulación y la implementación de la ENSYD.

A partir de lo expresado, el presente ensayo aspira presentar un modelo de estándar internacional y recientemente adaptado en Chile, como una opción que coopere a evitar las dificultades mencionadas. Para efectuarlo, se aplicarán los elementos centrales de la metodología de Gestión de Riesgos (GR) contenida en la ISO 31.000 (2009), al nivel de las “Tareas para la Defensa”, especificadas en la ENSYD.

El análisis realizado, permite deducir que la GR constituye una herramienta valiosa, que colabora a una mejor ejecución de la ENSYD. La flexibilidad de la GR, sugiere que aun cuando la ENSYD no fuera promulgada prontamente, sus atributos trascienden a la coyuntura política, pudiendo considerarse su empleo en beneficio de la seguridad y la defensa nacional

- **Introducción.**

Se imagina si antes del zarpe del “Titanic”, se hubieran identificado y priorizado los posibles riesgos a enfrentar durante su viaje?, ¿y si ya navegando, los riesgos que interfirieran su tránsito, se hubieran detectado a tiempo?, ¿o bien se hubieran dimensionado las consecuencias de dichos riesgos en caso de ocurrir? Como sabemos, no existió un debido análisis, ni alarmas

oportunas, ni suficiente material de salvamento. Esta fatal combinación, entre una mala evaluación de los riesgos y erróneas decisiones, ocasionó pérdidas de vidas y que la nave nunca arribara a su destino.

Como apreciaremos durante el trabajo, la navegación y la gestión poseen características comunes, lo cual es reafirmado por el accidente del “Titanic”. En efecto, diversos estudios demuestran

* Capitán de Navío. Oficial de Estado Mayor. Oficial de Estado Mayor graduado del “Joint Services Command and Staff Collage” del Reino Unido. Magister en Estrategia Naval (A.G.N.). “Master of Arts” en Estudios de Defensa de la Universidad de Londres. Destacado colaborador de Revista de Marina, desde 2005.

que muchas organizaciones¹ clarifican sus intereses (puerto de destino), su estrategia (rumbo) y sus objetivos (puntos de control); sin embargo, pocas cuentan con alertas (ayudas a la navegación) que adviertan los peligros (riesgos) y así puedan evadirlos a tiempo (correcciones de rumbo). Entre las principales causas de lo planteado, se observa que sólo un 5% de los encuestados conoce su propia estrategia, el 60% de los presupuestos no está relacionado con los objetivos y un 85% de los directivos, dedica menos de una hora mensual a evaluar sus planes². El panorama descrito refleja finalmente, una gran brecha entre la planificación y la ejecución de las estrategias, lo cual provoca bajos desempeños.

Dado que una estrategia carece de valor sin un mecanismo adecuado para implementarla, el presente trabajo persigue mostrar un instrumento de utilidad, que puede cooperar a ejecutar en mejor forma las tareas individualizadas en la ENSYD. Sin entramparse en el análisis crítico de un contenido, actualmente debatiéndose, serán revisados sus principales lineamientos, donde destaca la necesidad de “una planificación previa que reduzca la incertidumbre”³. Ante la carencia de un sistema formal, que apunte a satisfacer metódicamente lo anterior, se examinará la ENSYD desde una perspectiva novedosa, brindada por un concepto evolucionado de la GR. Considerando que el tratamiento de esta última materia se ha mantenido en un plano más bien conceptual, se intentará, bajo una mirada práctica, dar a conocer el aporte que significaría emplear esta metodología en el campo de la defensa.

- Fines, Modos y Medios: Estableciendo “El Track”.

Más allá del debate abierto con la presentación de la ENSYD, ésta constituye la

primera proposición pública, que vincula la acción del Estado, para enfrentar los desafíos del próximo decenio. El documento contextualiza la posición de Chile en el mundo, estableciendo sus fortalezas, debilidades y oportunidades. Con estos elementos, se construye una visión armonizada, dirigida a cautelar los intereses nacionales, identificados como soberanía, prosperidad y seguridad. Estas aspiraciones, constituyen el puerto de destino de nuestra didáctica navegación.

El resguardo de los intereses mencionados, gira alrededor del concepto “seguridad ampliada”, definido como una respuesta integral, participativa y cooperativa del Estado, tendiente a evitar riesgos y anticipar amenazas inherentes a la globalización⁴. Esta noción, es traducida en “Tareas Nacionales de Seguridad”, transversales a las instituciones estatales. (Figura 1).

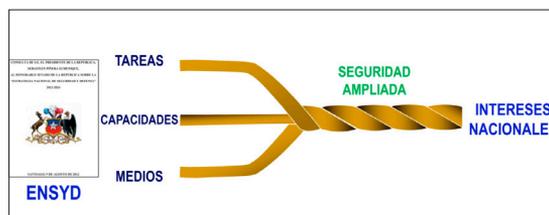


Figura 1. Generación de “Seguridad Ampliada”. (Interpretación propia).

En el ámbito de la Defensa, el desarrollo de la fuerza militar basado en amenazas específicas, es reemplazado por una aproximación sustentada en las capacidades que demandan los desafíos futuros, lo cual repercutirá por ejemplo, en un futuro sistema de financiamiento de las FFAA. Bajo esta concepción, la proposición incorpora las “Tareas para la Defensa”, las que fundamentan las capacidades mencionadas y, consecuentemente, los medios que permiten materializarlas.

Aun cuando despierta críticas, la propuesta es percibida favorablemente en

1. “Organismo” u “organización”, se referirá a un grupo humano estructurado para cumplir objetivos.
 2. Kaplan. “Barriers to Execution of the Strategy” (2012).
 3. ENSYD (2012), p. 63.
 4. Ibíd. p.61.



Figura 2. Concepción de la ENSYD. (Interpretación propia).

un sector influyente del país, por cuanto establece una instancia de previsión, planificación, coordinación y mando al más alto nivel, en pos de “satisfacer una exigencia ciudadana de respuestas estatales más rápidas y eficientes”⁵. Esta manera de afrontar los desafíos, sintoniza con una creciente corriente de países más desarrollados, entre otros, EE.UU., Canadá, Reino Unido, España, Alemania, Holanda y Francia. (Figura 2).

- **“Si Tienes una Idea Nueva, Lee un Libro Viejo”⁶: Buscando una “Ayuda a la Navegación”.**

Muchas ideas nacen al conectar un problema del presente, con experiencias pasadas. En efecto, revisando la historia, encontramos que el gran teórico de la guerra, Carl von Clausewitz, ilustró la atmósfera que envuelve a un conflicto armado, con su metáfora “la niebla de la guerra”. En ese ambiente, la confusión y principalmente la incertidumbre, dificultan la planificación y ejecución de las operaciones. Dado que su naturaleza imposibilita eliminar los elementos que propician la incertidumbre, Clausewitz determinó que es factible evaluarlos, reducir sus repercusiones y estar dispuesto a aceptar, en ciertos casos, los riesgos

calculados que ello involucra. Hasta el día de hoy, el planeamiento militar se esfuerza por minimizar las variables descritas por el destacado estratega⁷.

Casi un siglo después, el naufragio del “Titanic” nos recuerda que el planeamiento de Clausewitz, trasciende a la esfera militar. Refiriéndose al accidente, el escritor Richard Canfield sostuvo que “ni la mejor planificación, elimina los factores que afectan la operación de una máquina tan complicada (barco de pasajeros)”⁸. Canfield retrató cierta condición de la incertidumbre, pero soslayó que dichos factores pueden ser tratados, reduciendo sus eventuales repercusiones. No obstante, la tragedia fue capaz de impulsar profundas mejoras y beneficios que se extendieron a otras actividades. Tal como en 1914, el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) se transformó en pieza fundamental para prevenir los riesgos marítimos, en otras áreas, los riesgos financieros, operacionales o el “riesgo país”, fueron demostrando también una utilidad específica.

Pero el mundo fue evolucionando, según lo retrata Peter Senge, una de las mentes más creativas de nuestra época. Él aseveró que “quizás por primera vez en la historia, la humanidad ha creado más información de la que puede absorber, ha fomentado más interdependencia de la que nadie puede gestionar y ha acelerado los cambios a un ritmo que difícilmente podemos seguir”⁹. Entre otros efectos, este escenario aumentó la variedad, tipificación y preocupación por la gravedad de los riesgos apreciados, lo que significó que el foco de atención variara hacia aspectos claves para el éxito de cualquier organización, como lo es estimular una gestión proactiva y robustecer

5. Thaub (2012).

6. Stevens (1995).

7. Aron (1983).

8. Canfield (2012). “Full Titanic site mapped for 1st time”.

9. Senge(2012).

las medidas que contribuyan a cumplir los objetivos fijados en la estrategia¹⁰.

La gestión fue adecuándose a los nuevos tiempos y los que podrían considerarse enfoques parciales, convergieron hacia una aproximación más holística en el manejo de los riesgos. “Voila”, las aparentes piezas aisladas fueron unidas, coincidiendo con lo esbozado por Clausewitz dos siglos atrás. Este enfoque adoptó una figura internacionalmente aceptada, como lo es la ISO 31.000 (2009)¹¹. Esta publicación, recomienda integrar la GR a la cultura, estrategia y dirección de una organización, como se empezó a realizar en España y desde hace años en el Reino Unido. Particularmente el gobierno Británico, ha transformado la GR en la columna vertebral de su “Estrategia Nacional de Seguridad”¹².

Por extensión, y de acuerdo a lo apreciado por el autor durante su perfeccionamiento en el extranjero, la Royal Navy fue optimizando el empleo de la GR, hasta convertirla en uno de los pilares de su modelo de gestión, complementando otros sistemas imprescindibles que evalúan la eficiencia y efectividad estratégica¹³. Sin embargo, los principios y guías de la ISO 31.000, también fueron recogidos y adaptados en el país, para ser insertados en la administración pública. A continuación, revisaremos algunos de los conceptos más importantes incluidos en los documentos técnicos emitidos por el gobierno, que servirán de referencia para su aplicación en este trabajo¹⁴.

• **¿Qué es riesgo?**

Una definición clásica de “riesgo”, proviene de la “Real Academia de la

Lengua”, al puntualizarlo como “contingencia o proximidad de daño”¹⁵. La ISO 31.000 lo concibe como “el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos”, en función de la probabilidad y consecuencias que produce¹⁶. A su vez, un riesgo es percibido como amenaza, si posee el potencial de utilizarse en beneficio de un adversario¹⁷. Cualquiera sea el caso, ambos desvían un resultado esperado negativamente, y pueden tener origen político, estratégico, económico, social, legal o técnico, entre muchos otros.

• **¿Qué es GR?**

Se ha dicho que sólo hay una cosa peor que una mala noticia y es una mala noticia tarde¹⁸. La GR pretende evitar lo anterior, al surgir como un proceso iterativo, lógico y coherente, que reduce la incertidumbre, mediante la identificación, medición, evaluación, monitoreo y acción sobre los riesgos. Proporciona una seguridad razonable de alcanzar los objetivos, al generar estrategias que equilibren la reducción de los impactos adversos con el aprovechamiento de las oportunidades beneficiosas. Posee la flexibilidad de aplicarse a una organización, procesos y niveles, así como a aspectos permanentes o temporales, tales como una misión, roles, funciones, proyectos, actividades o tareas¹⁹. La GR puede ser desagregada en las fases genéricas mostradas en la figura 3, cuyos propósitos son descritos a continuación²⁰:

10. ISO/FDIS (2009).Reference Number 31000:2009 (E), p.V.

11. Ibíd.

12. “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy” (2010).

13. Woodley (2006).

14. La G.T. N°53 del CAIGG (2011). Proceso de Gestión de Riesgos, proporciona el marco de referencia que regula el desarrollo de la GR en Chile.

15. RAE (2012).

16. ISO 31.000, p. V.

17. Libro de la Defensa Nacional de Chile (2010), p. 82.

18. Norton (2012).

19. D.T. 53 (2011).

20. Ibíd. p.11.



Figura 3. Proceso de Gestión de Riesgos.
Fuente: G.T. Nº 53 (2011).

- **Establecimiento del Contexto.**
Determinar el entorno estratégico y organizacional en el que tendrá lugar la GR. Incluye la definición de criterios de evaluación, procesos, riesgos, estructura de análisis y los lineamientos de futuras políticas al respecto.
- **Identificación de Riesgos y Oportunidades.**
Detallar los riesgos que podrían impedir, degradar o retardar el cumplimiento de los objetivos, así como las oportunidades que puedan contribuir a lograrlos.
- **Análisis de Riesgos.**
Cuantificar las consecuencias potenciales y las probabilidades que los riesgos puedan ocurrir. Estos valores combinados, producen un nivel de riesgo estimado, denominado "severidad del riesgo". Posteriormente, se deben identificar y analizar, los controles destinados a mitigar los riesgos identificados.
- **Evaluación de Riesgos.**
Comparar los niveles de riesgo, con criterios preestablecidos normalmente en tablas de evaluación. Seguidamente, priorizar los riesgos analizados.
- **Tratamiento de Riesgos.**
Definir la forma de gestionar los riesgos. Implementar estrategias y planes de acción específicos, que los mantengan dentro de los niveles definidos.
- **Monitoreo y Revisión.**
Utilizar mecanismos para monitorear y revisar el desempeño del proceso de GR, dando cuenta de la evolución en los niveles de riesgo, especialmente en los procesos más relevantes de una organización.
- **Comunicación y Consulta.**
Emplear mecanismos para comunicarse con los entes que influyen en el proceso. Dichos mecanismos, deben permitir tomar decisiones en forma oportuna, respecto de los riesgos más prioritarios.
- **¿Cómo valorizamos los riesgos?**
Existen tres formas de cuantificar el nivel de riesgos. El método **cualitativo**, utilizado cuando no se justifica el tiempo y los recursos que demanda una investigación profunda. El enfoque **semicuantitativo**, empleado para un diagnóstico preliminar, combinando conceptos y valores en rangos de riesgos determinados. Y finalmente, la aproximación **cuantitativa**, que recurre a herramientas más sofisticadas, al disponer de tiempo y recursos para una mayor precisión. Cualquiera sea el método, el análisis requiere una representación que facilite su comprensión, usualmente una "Matriz de Riesgo" (MR).
- **¿Qué es una MR?**
Es una herramienta empleada para identificar y presentar los objetivos, procesos, riesgos y controles asociados. La MR registra la evaluación

de los riesgos transversales a un organismo y para ser efectiva, debe contribuir a efectuar comparaciones objetivas y proporcionar una visión panorámica de las comparaciones efectuadas.

• **¿Cómo enfrentamos los niveles de riesgos?**

Una vez que los niveles de riesgo han sido valorizados a través de una MR, dichos resultados pueden ser consolidados y distribuidos en un gráfico como el de la figura 4. En base a los criterios que el nivel de conducción de un organismo haya definido, se establece un umbral que separa los riesgos, entre aquellos que exceden el límite aceptado y los que se ubican dentro de ese límite. Sobre estos últimos riesgos deberá mantenerse atención y monitorearlos, sin embargo sobre los primeros, deben adoptarse estrategias de mitigación, de tal forma que todos los esfuerzos de gestión estén sincronizados hacia ello.

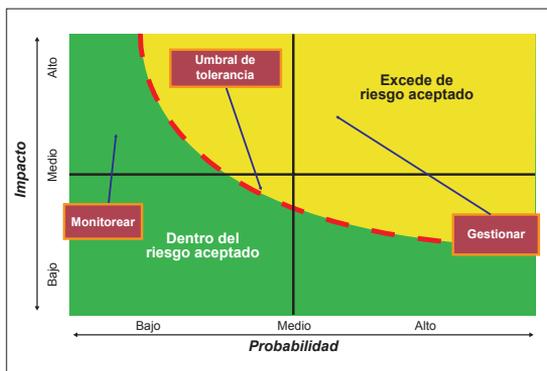


Figura 4. Umbral del riesgo aceptado. Fuente: Seminario GR (2007).

- **De la Teoría a la Práctica: Obteniendo “La Situación”.**

Si la estrategia responde a ¿qué hacer? y un modelo de gestión estratégica a ¿cómo lo estamos haciendo?, la GR es el complemento faltante, al dar respuesta a la interrogante ¿qué interfiere a lo

que debemos hacer? No asumir la existencia de los riesgos presentes en toda actividad humana, debilita el proceso de planificación y ejecución de la estrategia. La ENSYD no es la excepción y por lo tanto, para maximizar las posibilidades de alcanzar los intereses nacionales, debemos evitar el azar y las sorpresas durante la travesía hacia ellos, sorteando oportunamente los obstáculos identificados.



Figura 5. El tránsito de la ENSYD. (Interpretación propia).

Para comenzar, debemos manifestar que en el despliegue de elementos de la ENSYD, se enfatiza que las planificaciones subsidiarias consideren los riesgos y amenazas, como también las tareas que materializan la respuesta nacional a los desafíos identificados en ese documento²¹. Este marco de referencia, provee el fundamento para situar en ese nivel, el desarrollo del método GR, lo cual iniciaremos con una matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), de los factores más significativos declarados en la estrategia. Por las limitaciones en la extensión del trabajo, ilustraremos el análisis posterior con la tarea N° 3 de la ENSYD, escogida arbitrariamente, con la salvedad que un desarrollo riguroso, debe abarcar la totalidad de dichas tareas. Estos fundamentos gattillan la secuencia que nos conducirá a diseñar la “Matriz de Riesgos de la Defensa” (MRD), detallada más adelante.

21. ENSYD, p.66. En un sentido estricto, debe efectuarse un análisis FODA específico del campo de la defensa.

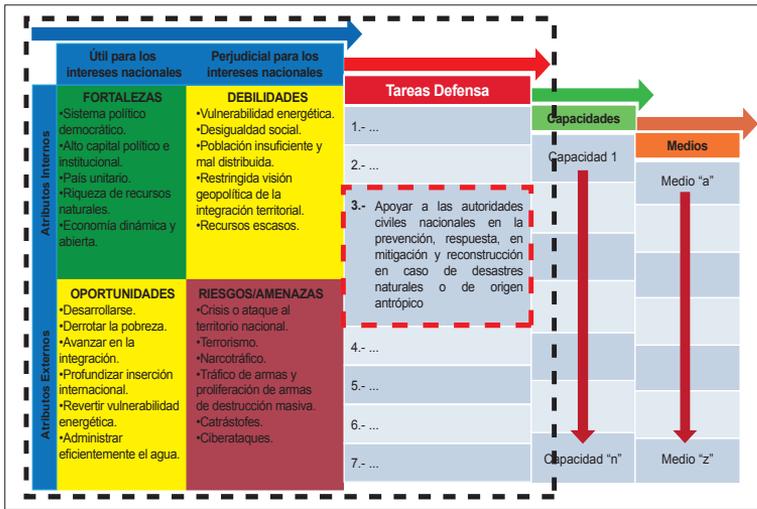


Figura 6. Despliegue de la ENSYD. (Interpretación propia).

• **¿Cómo desarrollamos la GR?**

Además del nivel horizontal, la confección de una determinada matriz, se nutre del eslabonamiento ascendente producido desde las matrices asociadas a los niveles jerárquicos inferiores. En nuestro caso, la figura 7 grafica el enlace de matrices de la MRD.

➤ **Establecimiento del Contexto.**

En esta fase fueron seleccionados los procesos más significativos, interpretados de la revisión de la ENSYD y del Plan Nacional de Protección Civil²². Las ponderaciones fueron estimadas, considerando la importancia relativa, complejidad, recursos y contribuciones a la tarea elegida. Los antecedentes de esta fase, son destacados en el inicio del anexo "A".

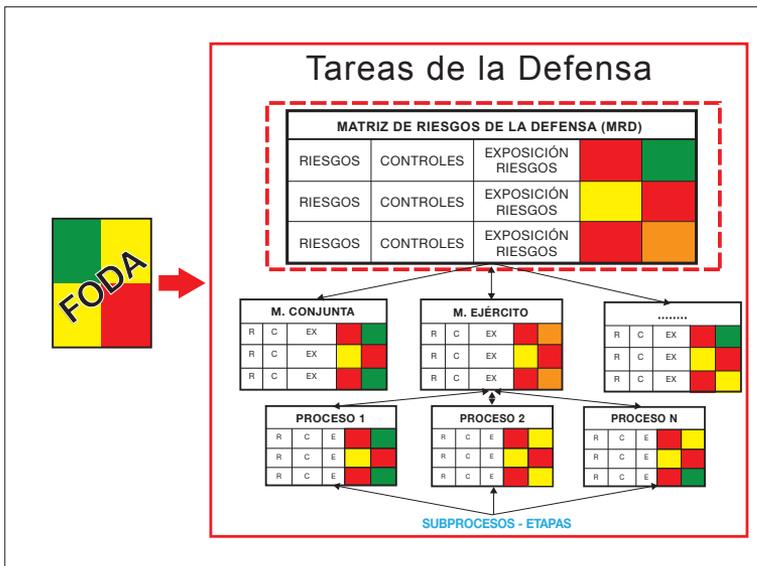


Figura 7. Diseño de la MRD. (Interpretación propia).

han sido arbitrariamente determinados por el autor y en ningún modo reflejan necesariamente la realidad. La única pretensión, es configurar un ejemplo coherente, al cual no debe otorgarse otra connotación, que no sea la didáctica. Considerando lo expresado, desarrollaremos sintetizadamente las fases de la GR, cuyo eje central será la construcción paso a paso, de la MRD adjunta en el anexo "A".

En esta etapa del trabajo, es necesario prevenir al lector, que las adaptaciones, criterios o valorizaciones,

➤ **Identificación y Análisis de Riesgos.**

Para efectos ilustrativos, identificamos sólo los riesgos que degradan el cumplimiento de la tarea seleccionada, teniendo presente que un análisis similar, puede efectuarse para las "oportunidades" detectadas. Empleando el método semicuantitativo de las tablas 1, 2 y 3 del anexo "B", le asignamos

22. Plan Nacional de Protección Civil (2011).

una probabilidad de ocurrencia y una consecuencia a cada uno de dichos riesgos. Los valores anteriores, determinaron los niveles de "severidad del riesgo" agregados en el anexo "A". A continuación, revisamos la situación de los "controles", los que han sido tipificados según las tablas 4, 5 y 6, del anexo "C". Estos resultados, también fueron incorporados secuencialmente en el anexo "A".

➤ **Evaluación de Riesgos.**

Empleando la tabla 7 del anexo "C", obtuvimos los "niveles de exposición al riesgo", equivalentes a las magnitudes que permanecen, después de haber aplicado los controles. Estos valores, conforman un ranking, que contempla su ubicación relativa y priorizada, según la secuencia de ponderaciones por proceso, etapa y riesgo específico. Constituye la última parte de este "ensamblaje" configurado en la MRD del anexo "A" y brinda una verdadera "situación" de la navegación emprendida. De su examen comparativo, se pueden desprender tareas y procesos más expuestos a riesgos, fuentes de riesgos a neutralizar o riesgos a mitigar.

nando decrecientemente los riesgos priorizados. Concluimos que el proceso "Respuesta" es el más vulnerable, su etapa "Activar" la de mayor debilidad y el riesgo "Sistemas de comunicaciones interrumpidos", el más crítico. Asimismo, los riesgos 1 al 7, requieren atención prioritaria o la asignación de recursos, no necesariamente monetarios. Desde otra perspectiva, si este desarrollo fuera ampliado a la totalidad de las tareas de la ENSYD, los resultados podrían respaldar la priorización de éstas, ayudar a establecer un registro nacional de riesgos críticos o áreas específicas donde centrar las actividades de prevención.

Orden de Prioridad	Información Proceso		Información Riesgo Crítico	Exposición al Riesgo
	Proceso	Etapa	Riesgo Crítico	Clasif.
1	RESPUESTA	Activar	R14.- Sistemas de comunicaciones interrumpidos.	NO ACEPTABLE
2	RESPUESTA	Recaudar	R16.- Falta de interoperabilidad entre sistemas de comunicaciones militares.	NO ACEPTABLE
3	RESPUESTA	Ejecutar	R15.- Insuficiente capacidad de respuesta de los medios de apoyo, por cortes de energía producto de la emergencia, que impiden la continuidad de las operaciones.	NO ACEPTABLE
4	RESPUESTA	Desactivar	R17.- Emisión de información, por parte de una autoridad sin las atribuciones correspondientes.	NO ACEPTABLE
5	PREVENCIÓN	Preparar	R10.- Relaciones de mando y control no comprobadas ni entrenadas.	NO ACEPTABLE
6	PREVENCIÓN	Preparar	R11.- No integrar capacidades conjuntas, ni otras eventualmente provistas por organismos privados y gubernamentales, nacionales e internacionales.	NO ACEPTABLE
7	PREVENCIÓN	Preparar	R12.- No efectuar entrenamiento específico para situaciones de emergencia más frecuentes y/o de mayor impacto.	NO ACEPTABLE
8	PREVENCIÓN	Preparar	R13.- No coprobar la ejecución de la planificación con la frecuencia requerida.	MAYOR
9	PREVENCIÓN	Prevenir	R6.- Construcción de instalaciones de apoyo/almacenamiento logístico vital, en zonas de alto riesgo de catástrofes naturales.	MAYOR
10	PREVENCIÓN	Mitigar	R7.- Inexistencia de un Plan priorizado de reducción de los niveles e riesgo.	MAYOR
11	PREVENCIÓN	Mitigar	R9.- No implementar fuerzas de despliegue rápido, según el inventario de capacidades disponibles en cada zo geográfica.	MAYOR
12	PREVENCIÓN	Mitigar	R8.- Inventario inexistente o desactualizado y no difundido, de capacidades provistas por las FF.AA. en cada zona geográfica.	MEJOR
13	DIRECCIÓN	Coordinar	R3.- Carencia de protocolos comunes, conjuntos e interagencias, para emergencias más frecuentes y/o de mayor impacto.	NO ACEPTABLE
14	DIRECCIÓN	Corregir	R5.- Indicadores de eficiencia/eficacia no implementados.	MAYOR
15	DIRECCIÓN	Planificare	R1.- Incorrecta identificación y priorización de los riesgos.	NO ACEPTABLE
16	DIRECCIÓN	Planificar	R2.- No considerar en la formulación presupuestaria, un fondo de reserva para tarea de emergencia más frecuentes	MEJOR
17	DIRECCIÓN	Controlar	R4.- Planes desactualizados en cuanto a frecuencias de revisión/actualización, medios disponibles, tareas vigentes y responsables de cumplimiento.	MEDIA
18	RECUPERACIÓN	Rehabilitar	R18.- Insumos/pertrechos de apoyos vencidos o con fecha de vencimiento en el corto plazo	MAYOR
19	RECUPERACIÓN	Reconstruir	R19.- demora en la reconstrucción degrada capacidades críticas, por un período que excede lo conveniente.	MAYORr

En la figura 8, hemos resumido la MRD, orde-

Figura 8. MRD Resumida.

Procesos	Etapas	CONTROLES																		
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9	R10	R11	R12	R13	R14	R15	R16	R17	R18	R19
Dirección	Planificar		X																	
	Coordinar			X	X	X														
	Controlar																			
	Corregir																			
	Prevenir																			
Prevención	Mitigar						X			X										
											X									
												X								
	Preparar												X							
														X						
Respuesta	Activar													X						
	Ejecutar														X					
	Readecuar															X				
	Desactivar																X			
	Reconstruir																	X		
Recuperación	Rehabilitar																			
	Reconstruir																			

Figura 9. Relación Riesgos v/s Controles. (Interpretación propia).

Otro producto de interés obtenido de la MRD, es el resumen de los controles mostrados en la figura 9, lo que colabora a discriminar eventuales excesos para un mismo riesgo, riesgos sin controles o más grave aún, procesos y etapas sin controles. Esta situación, finalmente se traducirá en un mejor direccionamiento de los esfuerzos. En otra aplicación por ejemplo, este antecedente también puede apoyar la elaboración de un plan de auditorías, si se orienta a revisar la efectividad de los controles asociados a procesos financieros y presupuestarios, que no fueron desarrollados en este caso.

- Tratamiento y Monitoreo: "Corrigiendo el Rumbo".

Habiendo apreciado cuan "desviados estamos del track" o la brecha existente entre los resultados actuales y las metas establecidas, la GR debe cooperar a definir las acciones posteriores que permitan acortar esa diferencia. Lo expresado se logra en las siguientes fases:

• Tratamiento de Riesgos.

A partir del ranking expuesto en la MRD resumida, las estrategias y planes de mitigación, pueden orientarse a *evitar, compartir, reducir o aceptar* los riesgos, según la política establecida. El anexo "D", incluye el ejemplo de un plan de tratamiento abreviado.

• Monitoreo, Revisión, Comunicación y Consulta.

El monitoreo de los resultados es relevante para lograr una mejora continua. En el caso español, por ejemplo, existe una "Unidad de Apoyo" al gobierno, que asesora en la gestión y seguimiento de su estrategia nacional²³. Interpretando lo anterior, en la figura 10 se grafica un resumen de los valores obtenidos y el ejemplo del que podría ser un indicador de gestión, destinado a observar la disminución de los niveles de riesgo, en un período de tiempo determinado.

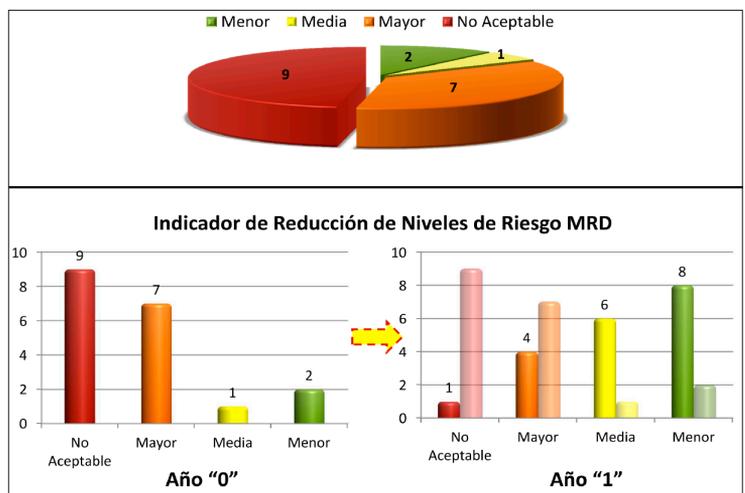


Figura 10. Ejemplo de Monitoreo de los niveles de riesgo. (Interpretación propia).

23. Estrategia Española de Seguridad (2011), p.84.

- Hacia el Futuro: Estableciendo “La Estima Adelantada”.

Si deseamos que la “situación” obtenida sea aprovechada, también debe contribuir a proyectar sus resultados hacia el futuro que anhelamos construir con la ENSYD. Para que este direccionamiento sea sólido, idealmente todo el proceso descrito debería estar formalizado, como es el caso del Reino Unido, donde la tarea nacional de seguridad que ocupa la primera prioridad, es “Identificar y Monitorear las Oportunidades y Riesgos de Seguridad Nacional”²⁴. Por ejemplo, el detalle de la figura 11, ayuda a transmitir a los demás, dónde concentrar la gestión posterior, en beneficio de desplazar los riesgos de mayor severidad, destacados en el gráfico, hacia niveles aceptables.

Sin perjuicio de lo apreciado en el desarrollo de este trabajo, la ENSYD ha sido concebida para transformarse en el marco de referencia para el presupuesto de financiamiento del desarrollo de fuerzas, el reordenamiento de la planificación de la defensa y la introducción de una mayor transparencia, que mejore el control público de las inversiones en el

Atributo	Descripción
I dentifica	...riesgos y oportunidades.
C orrige	...errores y deficiencias.
E nfoca	...el empleo de los recursos hacia los objetivos prioritarios.
B rinde	...oportunidades de mejoras.
E leva	...el rendimiento.
R educa	...las vulnerabilidades, disminuyendo la probabilidad de ocurrencia o el impacto de los riesgos.
G estiona	...la organización, aportando con ello a la ejecución de la estrategia y a la toma de decisiones.

Tabla 1. Atributos de la GR. (Interpretación propia).

sector²⁵. Por lo explorado en este ensayo, la GR aporta a ello, al reunir ciertos atributos que intentaremos expresar con el acrónimo **“ICEBERG”**:

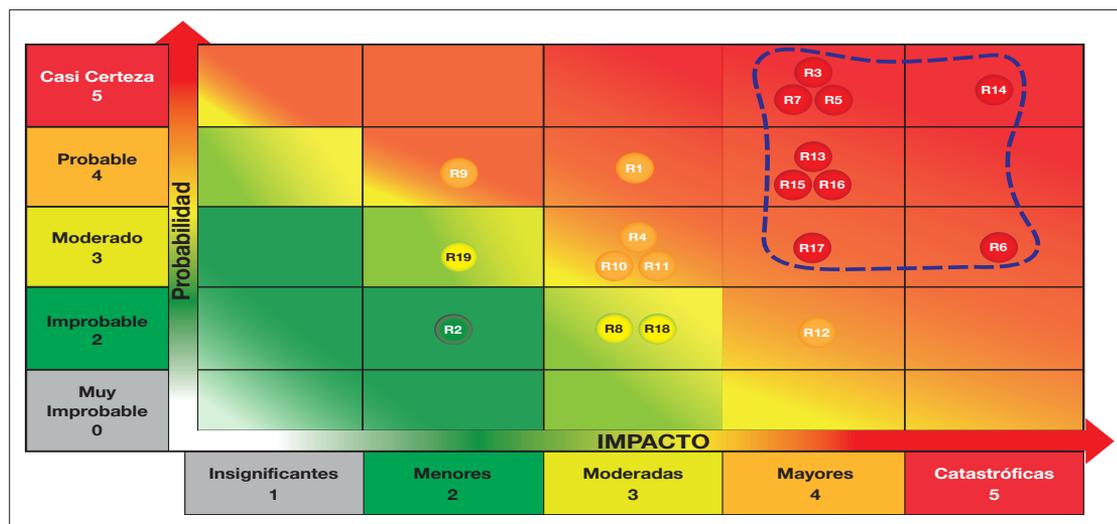


Figura 11. Matriz de Severidad del Riesgo. (Interpretación propia).

24. "Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review"(2010), p. 11.

25. ENSYD, p. 9.

- Conclusiones.

Tal como ocurre en países más desarrollados, la ENSYD podría llenar un vacío en la dirección superior del Estado, al establecer una visión común que orienta los recursos, hacia acciones que mitiguen las interferencias al progreso y bienestar de la población. El texto entrega directrices de nivel nacional y detalla otras propias de la defensa, una mezcla que podría confundir y degradar lo esencial de la iniciativa. Sin embargo, posee el mérito de proporcionar un enfoque hacia el futuro, necesario y perfectible, que demandará la elaboración o actualización de planes subsidiarios. Este último proceso, brinda una oportunidad ineludible de alinear las estrategias subsecuentes y producir un efecto multiplicador, que satisfaga la gestión integradora que esta iniciativa demanda.

A pesar de no ser un concepto reciente, la novedad de la GR descansa en su enfoque integral, dada la complejidad de los escenarios vislumbrados. Esta realidad, condujo a desechar la opción de enfrentar los riesgos aisladamente, considerando la gravedad, amplitud y efectos globales que poseen sus eventuales consecuencias. La GR en cambio, privilegia la sinergia y se origina en la planificación estratégica de una determinada organización. Es un proceso sistemático, lógico y coherente, que evita la improvisación, lo que maximiza las posibilidades de cumplir las metas estratégicas.

Según las investigaciones, los problemas no son las estrategias, sino las ejecuciones de éstas. La muestra analizada, sugiere que la GR minimiza este problema, al conectar la ENSYD con quienes deberán ejecutarla. Comprometería a los niveles inferiores, estandarizando proce-

sos, detectando debilidades, priorizando riesgos, fortaleciendo la transparencia y el control interno, pero lo más relevante, actuando sobre ellos. Sin embargo, ante el dinamismo de los desafíos venideros, llama la atención que la ENSYD no explícite la forma de gestionar posibles riesgos y amenazas, una debilidad necesaria de subsanarse. Por su flexibilidad, la GR podría aplicarse al nivel de conducción superior del Estado. A nivel de la defensa, puede ser aplicada a aspectos tales como capacidades estratégicas o proyectos conjuntos e institucionales, donde un nuevo sistema de financiamiento y un mayor escrutinio público, obligará a respaldar las decisiones, con análisis cada vez más rigurosos.

Anticipar y prevenir, sintetizan el aporte de la GR a la conducción de una organización. Aun si la ENSYD no fuera aprobada, los fundamentos de la GR trascienden a la coyuntura política, proporcionando una herramienta potente, con criterios estándares y más objetivos, que aconsejan su desarrollo para erradicar la intuición y brindar más opciones en el proceso de toma de decisiones. Los resultados deberían robustecer el diseño de estrategias y formulaciones presupuestarias; respaldar y priorizar más cuidadosamente la asignación de recursos; diseñar un plan de auditorías; pero principalmente, hacer al país y la defensa menos vulnerables, al permitir gestionar los riesgos, antes de transformarse en crisis. Si la navegación se perfeccionó, desde un simple sextante, hasta la posición satelital que hace más precisa la situación,... entonces ¿por qué desechar la GR como ayuda a la gestión de la ENSYD? El desafío está a la vista.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

- **Libros.**

1. Kaplan R. y Norton D. (2007). *The Execution Premium*. Harvard Business Press.
2. Libro de la Defensa Nacional de Chile (2010), Ministerio de la Defensa Nacional de Chile (Santiago: Alfabetas Artes Gráficas).
3. Aron R. (1983). *Clausewitz: Philosopher of War*. Londres: Routledge and Kegan Paul.

- **Documentos.**

1. *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy (2010)*. Ministry of Defence.
2. D.S. N°156 (2011). *Plan Nacional de Protección Civil*. Modificación del 18 de marzo de 2011. www.leychile.cl.
3. *Estrategia Española de Seguridad (2011)*. Gobierno de España. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado.
4. *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (2012)*. Consulta de SEPRES al honorable Senado de la República, junio 28 y posterior corrección, agosto 9.
5. *Guía Técnica N° 53. Proceso de Gestión de Riesgos (2011)*. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.
6. ISO/FDIS (2009). Reference Number 31000:2009 (E). "Risk Management-Principles and Guidelines".
7. *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review (2010)*. Ministry of Defence.

- **Artículos.**

1. Canfield, Clarke (2012). "Full Titanic site mapped for 1st time". *The Associated Press*.
2. Stevens, D M (1995), *The Classical Maritime Strategists - A Response (Journal of the Australian Naval Institute*. Nov 1994/Jan 1995).
3. Thauby F. (2012). "Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa: ¿Para qué prevenir si se puede improvisar?". *La Tercera*. Julio 14.

- **Fuentes de Internet.**

1. Burgos, Jorge. "¿Qué hacer con la ENSYD?", <http://ciperchile.cl/author/jburgos/>. 31-jul. 2012.
2. RAE. <http://www.rae.es/rae.html>. Ago. 2012.
3. Woodley, P. (2006). "Culture Management through the Balanced Scorecard: A Case Study". Phd Thesis, Cranfield University. <http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.422646>. Ago 2012.

- **Otras fuentes.**

1. Kaplan R. (2012). "Barriers to Execution of the Strategy". Taller de "Alineamiento Estratégico y Presupuesto". Santiago.
2. Senge P. (2012). Massachusetts Institute of Technology. Taller de "Alineamiento Estratégico y Presupuesto". Santiago.
3. Seminario "Elaboración de Matriz de Riesgos" (2007). Desarrollado por el CAIGG en la Contraloría de la Armada. Valparaíso.

Anexo "B" Severidad del Riesgo

Tabla 1: Categorías de Probabilidad (P)

Tabla 2: Categorías de Impacto (I)

Categoría	Valor	Descripción
Casi certeza	5	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es muy alta, es decir, se tiene un alto grado de seguridad que éste se presente (90% a 100%).
Probable	4	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es alta, es decir, se tiene entre 66% a 89% de seguridad que éste se presente.
Moderado	3	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es media, es decir, se tiene entre 31% a 65% de seguridad que éste se presente.
Improbable	2	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es baja, es decir, se tiene entre 11% a 30% de seguridad que éste se presente.
Muy Improbable	1	Riesgo cuya probabilidad de ocurrencia es muy baja, es decir, se tiene 1% a 10% de seguridad que éste se presente.

Categoría	Valor	Descripción
Catastróficas	5	Riesgo cuya materialización dañaría gravemente el desarrollo de proceso y el cumplimiento de los objetivos, impidiendo finalmente que estos se logren. Tendrá un impacto catastrófico en el presupuesto y/o componente totalmente la imagen pública de la institución y del Gobierno.
Mayores	4	Riesgo cuya materialización dañaría significativamente el desarrollo del proceso y el cumplimiento de los objetivos, impidiendo que se desarrollen total o parcialmente en forma normal. Tendrá un impacto importante en el presupuesto y/o compromete fuertemente la imagen pública de la institución y del Gobierno.
Moderadas	3	Riesgo cuya materialización causaría un deterioro en el desarrollo del proceso dificultando o retrasando el cumplimiento de sus objetivos, impidiendo que éste se desarrolle parcialmente en forma normal. Tendrá un impacto moderado en el presupuesto y/o compromete moderadamente la imagen pública de la Institución y del Gobierno.
Menores	2	Riesgo cuya materialización causaría un bajo daño en el desarrollo del proceso y no afectaría el cumplimiento de los objetivos. Tendrá un impacto menor en el presupuesto y/o compromete de forma menor la imagen pública de la institución y del Gobierno.
Insignificantes	1	Riesgo cuya materialización puede tener un pequeño o nulo efecto en el desarrollo del proceso y que no afectaría el cumplimiento de los objetivos. No compromete de ninguna forma la imagen pública de la institución y del Gobierno.

Tabla 3: Nivel de Severidad del Riesgo (S)

Nivel de Probabilidad (P)	Nivel de Impacto (I)	Seguridad del Riesgo S = (P x I)
Casi certeza (5)	Catastróficas (5)	EXTREMO (25)
Casi certeza (5)	Mayores (4)	EXTREMO (20)
Casi certeza (5)	Moderadas (3)	EXTREMO (15)
Casi certeza (5)	Menores (2)	ALTO (10)
Casi certeza (5)	Insignificantes (1)	ALTO (5)
Probable (4)	Catastróficas (5)	EXTREMO (20)
Probable (4)	Mayores (4)	EXTREMO (26)
Probable (4)	Moderadas (3)	ALTO (12)
Probable (4)	Menores (2)	ALTO (8)
Probable (4)	Insignificantes (1)	MODERADO (4)
Moderado (3)	Catastróficas (5)	EXTREMO (15)
Moderado (3)	Mayores (4)	EXTREMO (16)
Moderado (3)	Moderadas (3)	ALTO (9)
Moderado (3)	Menores (2)	MODERADO (6)
Moderado (3)	Insignificantes (1)	BAJO (3)
Improbable (2)	Catastróficas (5)	EXTREMO (10)
Improbable (2)	Mayores (4)	ALTO (8)
Improbable (2)	Moderadas (3)	MODERADO (6)
Improbable (2)	Menores (2)	BAJO (4)
Improbable (2)	Insignificantes (1)	BAJO (2)
Muy Improbable (1)	Catastróficas (5)	ALTO (5)
Muy Improbable (1)	Mayores (4)	ALTO (4)
Muy Improbable (1)	Moderadas (3)	MODERADO (3)
Muy Improbable (1)	Menores (2)	BAJO (2)
Muy Improbable (1)	Insignificantes (1)	BAJO (1)

Fuente: Guía Técnica N° 53, marzo 2011, del Consejo Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG).

Anexo "C"

Clasificación de los Controles y Nivel de Exposición al Riesgo

Tabla 4: Oportunidad de la aplicación del control (O):

Clasificación	Descripción
Preventivo (Pv)	Controles claves que actúan antes o al inicio de una actividad.
Correctivo (Cr)	Controles claves que actúan durante el proceso y que permiten corregir las deficiencias.
Detectivo (Dt)	Controles claves que sólo actúan una vez que el proceso ha terminado.

Tabla 5: Periodicidad en la aplicación del control (PD):

Clasificación	Descripción
Permanente (Pe)	Controles claves aplicados durante todo el proceso, es decir, en cada operación.
Periódico (Pd)	Controles claves aplicados en forma constante sólo cuando ha transcurrido un período específico de tiempo.
Ocasional (Oc)	Controles claves que se aplican sólo en forma ocasional en un proceso.

Tabla 6: Automatización en la aplicación del control (A):

Clasificación	Descripción
100% automatizado (At)	Controles claves incorporados en el proceso, cuya aplicación es completamente informatizada. Están incorporados en los sistemas informatizados.
Semi - automatizado (Sa)	Controles claves incorporados en el proceso, cuya aplicación es parcialmente desarrollada mediante sistemas informatizados.
Manual (Ma)	Controles claves incorporados en el proceso, cuya aplicación no considera uso de sistemas informatizados.

Tabla 7: Escala del Nivel de Exposición al Riesgo:

INDICADOR DE EXPOSICIÓN AL RIESGO	VALOR	NIVEL DE EXPOSICIÓN AL RIESGO
NIVEL SEVERIDAD DEL RIESGO NIVEL EFICIENCIA DEL CONTROL	8,0 - 25,0	NO ACEPTABLE (Na)
	4,0 - 7,99	MAYOR (Ma)
	3,0 - 3,99	MEDIA (Md)
	0,2 - 2,99	MENOR (Me)

Fuente: Guía Técnica N° 53, marzo 2011, del Consejo Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG).

Anexo "D" Plan de Tratamiento de Riesgos Identificados

Proceso	Riesgo Específico	Estrategia genérica	Descripción	Efecto	Responsable	Plazo	Indicadores de logro	Periodo medición	Meta	Evidencia	
RESPUESTA	R14.- Sistemas de comunicaciones interrumpidos.		Implementar un sistema de comunicaciones alternativo e independiente del principal.	Reducir al mínimo el impacto de no contar con medios, para dirigir las acciones de respuesta.	MINDEF	1 Año	Aprobación del Proyecto (dentro de 6 meses) Avance del proyecto (% avance real / % avance planificado *100) Disponibilidad del sistema (días operativo/ días mes*100)	Mensual Mensual Mensual	Proyecto aprobado 100% ejecutado de Proyectos >= 99 %	Informe mensual de proyectos Informe de Proyecto Reporte Sistema de Gestión	
	R16.- Fata de interoperabilidad entre sistemas de comunicaciones militares.										
	R15.- Insuficiente capacidad de respuesta de los medios de apoyo, por cortes de energía producido de la emergencia, que impiden la continuidad de las operaciones.										
	R17.- Emisión de información, por parte de una autoridad sin las atribuciones correspondientes.										
	R10.- Relaciones de mando y control no comprobadas ni entrenadas.										
	R11.- No integrar capacidades conjuntas, ni otras eventualmente provistas por organismos privados y gubernamentales, nacionales e internacionales.										
	R12.- No efectuar entrenamiento específico para situaciones de emergencia más frecuentes y/o de mayor impacto.										
	R13.- No comprobar la ejecución de la planificación con la frecuencia requerida.										
	R6.- Construcción de instalaciones de apoyo/almacenamiento logístico vital, en zonas de alto riesgo de catástrofes naturales.										
	R7.- Inexistencia de un Plan priorizado de reducción de los niveles de riesgo.										
	R9.- No implementar fuerzas de despliegue rápido, según el inventario de capacidades disponibles en cada zona geográfica.										
	R8.- Inventario inexistente o desactualizado y no difundido, de capacidades provistas por las PFAA, en cada zona geográfica.										
	R3.- Carencia de protocolos comunes, conjuntos de interacciones, para emergencias más frecuentes y/o de mayor impacto.										
R5.- Indicadores de eficiencia/eficacia no implementados.											
R1.- Incorrecta identificación y priorización de los riesgos.											
R2.- No considerar en la formulación presupuestaria, un fondo de reserva para áreas de emergencias más frecuentes.											
R4.- Plines desactualizados en cuanto a frecuencia de revisión/actualización, medios disponibles, tareas vigentes y responsables de cumplimiento.											
R18.- Insuños/perfechos de apoyo venidos o con fecha de vencimiento en el corto plazo.											
R19.- Demora en la reconstrucción de capacidades críticas, por un período que excede lo conveniente.											
RECUPERACIÓN											