

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



RACIONALIZAR LA FUERZA MILITAR -I

Ordenar y sistematizar una organización, mediante su diseño y dimensionamiento, permite hacerla predecible y controlable para responder a las exigencias de un mundo cada vez más complejo, imprevisible y crecientemente global.



Año 4 - Nº 25
Marzo de 2017

Universidad de Belgrano

Presidente:
Doctor Avelino Porto

Vicepresidente de Gestión Institucional:
Profesor Aldo J. Pérez

Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:
Doctor Eustaquio Castro

Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)

Director:
Doctor Horacio Jaunarena

Colaboraciones:
Fundación SenD

Contacto:
Zabala 1837 – C1426DQG
4788-5400
cedef@ub.edu.ar

UNA NECESARIA RECONVERSIÓN

En la República Argentina, tenemos una historia de desgobierno en materia de racionalización de las organizaciones del estado, que nos condujo a la actual situación de ineficiencia organizacional, de la que nuestras Fuerzas Armadas no son ajenas.



Probablemente, no contar con el instrumento legal que manda la Constitución para su organización y gobierno generó que hayan sido reguladas mediante decretos, resoluciones o simples órdenes, quedando expuestas a los vaivenes de cada administración. Dicho proceso se vio agravado siempre que varias medidas quedaron inconclusas, antes de que una nueva gestión las modificara o superpusiera con las nuevas, generando situaciones orgánicas inmanejables. Esa realidad dejó al instrumento militar en una grave situación institucional que no admite nuevas reestructuraciones circunstanciales, en tanto no sean establecidas, como dicta la Carta Magna, por ley de la nación.

En el marco de los ejes de gestión fijados por el actual gobierno y dentro de lo impuesto por la Constitución, podría saldarse la deuda que se mantiene con la fuerza militar y con la propia nación. Sin embargo, no debería soslayarse que la eficiencia se logrará respetando la esencia y la razón de la fuerza militar, acatando su particular lógica organizacional, conociendo las metas y dirigiendo hacia ellas la acción en forma racional, calculada, no emotiva, aprovechando las fortalezas y oportunidades, pero advirtiendo las debilidades y riesgos subyacentes.

Ante cualquier reconversión, será vital evitar la tendencia vigente en los últimos tiempos de amoldar la organización a la gestión y no de adecuar la gestión a ésta; constituyéndose en un vicio que nos impide progresar en un marco de institucionalidad.

“No habrá progreso si a cada gestión una particular organización”.

Dr. Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

RACIONALIZACIÓN

La amplitud y complejidad de los asuntos implicados en el proceso de racionalización de una fuerza militar imponen que el tema sea desarrollado en sucesivos boletines del CEDEF.

A los fines del enfoque del asunto, este centro de estudios adoptará el concepto de "Racionalización" ajustado a la idea de Max Weber, que hace referencia al modo en que se somete la organización a un proceso de ordenamiento y sistematización, con el objeto de hacerla predecible y controlable; acción concebida universalmente como la óptima combinación de los recursos disponibles para lograr el máximo servicio a un costo aceptable.

Se considera que dicho proceso debe lograr las siguientes ventajas:

- eliminar la pérdida de energía y esfuerzo;
- disminuir la pérdida de los recursos, particularmente del tiempo;
- aumentar el rendimiento de los procesos y los recursos, y
- siendo que quien propone la racionalización no tiene la autoridad para implementarla y, por lo tanto, debe convencer a quien la pondrá en práctica, difícilmente afecte la responsabilidad y la autoridad del responsable de la organización.

A su vez, el proceso conlleva los siguientes condicionantes:

- será eficiente si las decisiones a implementar son inapelables y su ejecución es asegurada por el responsable de la organización;
- su implementación deberá efectuarse sin dilaciones, al igual que las recomendaciones que correspondan: no debe mediar demora que modifique la situación y la torne inaplicable, y
- la responsabilidad y autoridad del responsable de la organización no debe ser afectada.

No obstante, debe advertirse que el proceso podrá ser afectado por las siguientes causas:

- la información básica puede ser incompleta o errada, llevando a conclusiones no exitosas;
- la aplicación suele ser lenta y a menudo se tiende a cambiar cuestiones no fundamentales, y
- las medidas generan resistencias que, a su vez, pueden producir conflictos.

Cualquier análisis y propuesta de racionalización debe ser producida por entes externos a la organización y ajenos a la gestión. Sin embargo, deben poseer la aptitud para efectuarla con eficiencia, entendida como eficacia al menor costo compatible.

Asimismo, el proceso será racional si la innovación que se pretende resulta necesaria y se cuenta con los recursos suficientes para emprenderla, procurando considerar la emulación como una estrategia eficiente para ahorrar los costos que conlleva todo proceso de ensayo y error.

En el caso particular de la fuerza militar, cuyo producido es muy específico y fundamentalmente intangible hasta la imprevisible oportunidad de su empleo efectivo, se presenta una dificultad adicional que inhabilita el uso de agentes privados, auditorías, consultoras o empresas especializadas, con excepción de aquellos procesos que se correspondan con los generales de cualquier administración. Respecto del resto de los aspectos y de la propia estructura, incluyendo la operativa, es conveniente la conformación de una Comisión Consultiva, integrada por profesionales afines, particularmente por personal militar retirado en los máximos rangos, sin compromisos políticos, de reconocido profesionalismo, respeto, y desprendido de cualquier interés creado por su propia gestión de mando.

La mencionada particularidad exige la permanente consideración de la esencia y la particular razón de la existencia de una fuerza militar en el Estado de una nación, como condición para no desviar el objeto de la racionalización.

En cualquier caso, se debe aceptar que, como cualquier organización en conexión con su entorno, debería estar en continua evolución y reorganización para cumplir su cometido en forma eficiente. En ese sentido, una fuerza militar racionalizada debería estar planeada, dimensionada y equipada para ser capaz de responder a los desafíos planteados por los riesgos y las amenazas a la nación, en un mundo cada vez más complejo y global en el cual no hay adversario pequeño ni bien definido, y en el que cualquier hecho aparentemente menor puede tener una influencia enorme para los intereses nacionales. Del análisis de dichos riesgos y amenazas deberían surgir las exigencias para definir y alcanzar las capacidades militares necesarias.

Por causa de la particular situación de nuestra fuerza militar, su racionalización no debería quedar totalmente adscripta al criterio de la Teoría de la Organización, según el cual la adecuación al tamaño correcto de la estructura organizativa también lo hace sobre su presupuesto. El caso que estamos analizando trata sobre el ajuste de procesos y de la estructura para adecuarla a la demanda o al servicio a prestar, manteniendo los principios de eficiencia y flexibilidad que requiere un correcto desempeño de las funciones.

Para el caso, habrá que trabajar sobre la reingeniería de procesos, buscando la mejora de la calidad y la eliminación de procedimientos o partes de éstos que son ineficientes o inservibles. Asimismo, al lidiar con objetivos intangibles, deberían ser considerados los modelos de calidad total en el estudio a desarrollar, lo que implicará la permanente satisfacción de expectativas por parte de la ciudadanía y del propio personal militar, demostrar competitividad profesional y una continua transformación para adaptarse a las exigencias estratégicas.

Al considerar que la racionalización de las Fuerzas Armadas Argentinas enfrenta inevitablemente el desafío de desandar un camino de permanente distanciamiento de su esencia y razón de ser, que afectó su organización y especialmente sus procesos, en esta primera publicación y, a modo de introducción, expondremos aquellas características particulares de la organización militar que no pueden ser obviadas al momento de considerar cualquier reconversión.

LA ORGANIZACIÓN MILITAR

SOBRE SU ESENCIA Y RAZÓN DE SER

Las Fuerzas Armadas (FF.AA.) son instituciones fundamentales de la Nación Argentina, cuya existencia y esencia están contempladas en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales suscriptos por ésta.

Constituyen el poder militar de la nación, entendiéndose por “militar” la jurisdicción exclusiva en la cual ésta delega constitucionalmente el legítimo uso de la fuerza letal del Estado.

Las características particulares del ámbito geográfico de empleo definirán la organización, doctrina y equipamiento de cada fuerza del poder militar, según los siguientes ámbitos “específicos”:

- El ámbito “terrestre”, comprendido por el espacio terrestre, incluidas las áreas fluviales, lacustres interiores, marítimas adyacentes y el espacio aéreo necesario para el empleo eficiente de los medios terrestres.
- El ámbito “naval”, comprendido por el espacio marítimo, incluidas las áreas insulares, terrestres adyacentes y el espacio aéreo necesario para el empleo eficiente de los medios navales.
- El ámbito “aéreo”, comprendido por el espacio aeroespacial y las áreas terrestres y marítimas necesarias para el empleo eficiente de los medios aéreos.

Dichos ámbitos de acción exigirán no sólo una particular organización, equipamiento, doctrina, y procedimientos de empleo, sino, y especialmente, una especial “cultura” profesional impuesta por las propias características y las exigencias del ambiente.

La superposición y/o adyacencia de distintos ámbitos específicos de empleo, incluyendo los ámbitos comunes electromagnético y cibernético, motivarán el ámbito de acción “conjunto”. Dicha situación exigirá una estricta coordinación y compatibilización de la doctrina, la educación, el adiestramiento, el planeamiento, el equipamiento y el empleo de las fuerzas para lograr la eficiente acción militar conjunta.

Finalmente, el ámbito de acción “combinado” será motivado por el empleo de las fuerzas armadas argentinas junto con fuerzas militares de otras naciones. Éste exigirá asumir y respetar los criterios organizativos y doctrinarios que garanticen la interoperabilidad con las fuerzas militares extranjeras de interés estratégico.

SOBRE LOS CRITERIOS ORGANIZATIVOS

La estructura de la fuerza militar está determinada por la vinculación armónica, vertical y horizontal de todos los medios que la componen. Dicha vinculación se denomina “cadena”, en la que se enlazan absolutamente todas las organizaciones militares. Dicha cadena constituye un vínculo de responsabilidades legales respecto de la organización militar, en tanto su condición de fuerza letal del Estado.

La vinculación de las organizaciones para la ejecución de una operación militar se denomina “cadena de comando” e implica el planeamiento, la organización, la dirección, el control y la coordinación de dicha organización para el empleo efectivo de su capacidad letal.

La vinculación de las organizaciones militares para su funcionamiento ajeno a una operación militar constituye una cadena más compleja y habitualmente denominada “cadena de mando”, que implica la administración, la educación, el sostenimiento, el adiestramiento y el alistamiento de dicha organización para su empleo operativo, así como el empleo de sus medios no letales.

Las cadenas en el nivel superior de las fuerzas armadas se diferencian según la estructura a conducir y sus competencias:

Cadena de comando para el empleo de las fuerzas en operaciones militares:

- 1) Presidente de la Nación, con responsabilidad de conducir el nivel Estratégico Militar.

- 2) Comandantes Operacionales, con responsabilidad de conducir el nivel Estratégico Operacional.
- 3) Comandantes de organizaciones militares operacionales, con responsabilidad de conducir el nivel Táctico.

Cadena mando para el gobierno de las fuerzas, excepto en operaciones militares:

- 1) Presidente de la Nación, con responsabilidades constitucionales.
- 2) Ministro de Defensa, con responsabilidades de política militar.
- 3) Jefes de los Estados Mayores:
 - a) General del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, con responsabilidades institucionales, administrativas, educativas, de sostenimiento, adiestramiento y alistamiento de las fuerzas.
 - b) Conjunto de las Fuerzas Armadas, con responsabilidades de coordinación y compatibilización de la doctrina, la educación, el adiestramiento, el equipamiento y el empleo entre las fuerzas; así como de elaboración de la doctrina conjunta y la dirección de la educación y el adiestramiento conjunto.
- 4) Comandantes de organizaciones militares operacionales y directores de organizaciones militares administrativas, educativas y de sostenimiento.

SOBRE LOS RECURSOS MILITARES

En cualquier proceso de racionalización deberán considerarse fundamentalmente los recursos, sin excepción y en su interrelación con los procesos de la estructura. En el ámbito de las fuerzas armadas, éstos comprenden los humanos, financieros, materiales e intangibles.

Los recursos humanos están integrados principalmente por el personal militar, de carácter voluntario y excepcionalmente obligatorio, sometido al Estado Militar resultante de la sujeción al conjunto de normas, deberes y derechos establecidos en leyes y reglamentos específicos, que implican la particular responsabilidad de decidir y emplear la fuerza letal, asumiendo sus consecuencias legales y morales. En dicho marco desempeña el servicio militar bajo exigencias que, por su excepcionalidad, debe ser compensado; es el caso de la dedicación exclusiva, la capacitación permanente e idónea, el renunciamiento a la vida si fuera necesario y en especial, la renuncia implícita a ciertos derechos humanos inalienables como:

- La libertad de expresión y de opinión.
- La participación en el gobierno y el acceso a las funciones públicas electivas.
- La sindicalización para la defensa de sus intereses.
- Condiciones de trabajo equitativas, satisfactorias e igual salario por igual trabajo.
- La limitación razonable de la duración del trabajo.

Los recursos financieros están integrados por los fondos de origen fiscal asignados por Ley de Presupuestos de la Nación, los ingresos propios en moneda nacional o extranjera y los recursos provenientes de otras leyes. El presupuesto militar está asignado para satisfacer los gastos en personal, funcionamiento, adiestramiento, alistamiento y sostenimiento de las fuerzas, así como la adquisición del equipamiento militar. Para tal fin, el Estado lo desagrega en remuneraciones, prestaciones de la seguridad social, operaciones y mantenimiento e inversión.

Como referencia, los recursos asignados durante el quinquenio 2010-2015 mantuvieron una histórica y crítica proporción que, entre otras consecuencias, produjo la degradación de los

recursos materiales, en el marco de una situación inadmisibles en materia de remuneraciones de sus recursos humanos:

- Remuneraciones y prestaciones de la seguridad social: **78,5%**.
- Operaciones y mantenimiento: **19%**.
- Inversión: **2,5%**.

Los recursos materiales están integrados, en general, por el material bélico, los materiales generales y los bienes inmuebles. El material bélico, en particular, requiere atención y la especial asignación de recursos financieros, siempre que su propia condición de letal afecta la seguridad del personal y condiciona su empleo por constituirse en un generador de accidentes habitualmente mortales o afectaciones psicofísicas graves. En el caso de los inmuebles, se destaca su valor a los fines del desarrollo de la actividad militar, institucional y perinstitucional, resaltando particularmente las exigencias del adiestramiento operacional y aquellos destinados a la movilización de medios en oportunidad de carácter imprevisible.

La fuerza militar cuenta con recursos intangibles que, por su específica misión, no pueden ser soslayados, en tanto constituyen los cimientos de su existencia y la garantía de su eficiencia. Son los más valiosos y difíciles de obtener y mantener, razón por la cual sus miembros y el gobierno nacional deben velar por su vigencia e integridad. Ellos incluyen la disciplina, la moral, los valores y las tradiciones nacionales y militares, entre otros. Cualquier proceso de racionalización deberá contemplarlos y preservarlos, tanto en el objetivo a establecer como durante el proceso a recorrer.

REFLEXIONES

Al efectuar cualquier consideración sobre la organización militar se debe comprender acabadamente y no perder de vista su naturaleza, fundamento y exigencias. Una tendencia habitual es buscar soluciones de corto plazo, a menudo superficiales, centradas en los síntomas más que en las raíces de los problemas y no fundadas en un sólido pensamiento institucional y estratégico.

Aprender y mejorar después de un fracaso parece lógico pero ni las personas ni las instituciones actúan siempre de manera racional. En las organizaciones, la cultura desempeña un rol clave al actuar como variable influyente entre los factores que inducen al cambio y la efectiva consumación del proceso de racionalización.

La cultura de la organización militar, que constituye un conjunto de valores y creencias profundamente arraigadas que proporcionan normas de comportamiento y conducta, condiciona la adaptación al cambio y afecta a los procesos de innovación militar. Esa cultura orienta el comportamiento individual de sus miembros y contribuye a la consistencia y predictibilidad dentro de la organización, la que será mayor cuanto más fuerte sea su cultura organizativa. Es necesario saber qué se considera desviado o tabú en esa organización y por qué se produce un conflicto entre las nuevas ideas y la cultura organizativa.

A la fuerza militar argentina se le atribuye una cultura desfavorable a la innovación, la cual estuvo históricamente basada en la improvisación, la falta de originalidad y la reducida adaptación al cambio. Dicha situación normalmente se genera cuando se adoptan medidas sin conocer o comprender acabadamente la esencia e incluso las prescripciones que la contemplan. Es una tendencia cultural en nuestro país, y especialmente en los últimos tiempos, el procurar ajustar las organizaciones a la visión de la gestión y no a sus exigencias objetivas.

Como otras muchas realidades sociales, la innovación militar es un fenómeno complejo, consecuencia de un proceso en el que interactúan variables de distinta naturaleza y definido como el resultado de un cambio integral, que afecta sustancialmente a la doctrina, al adiestramiento, a la orgánica y los materiales, y que supone un aumento considerable de la eficiencia al cumplir alguna o varias de las misiones asignadas.

Al encarar un proceso de racionalización, basado en la necesaria innovación, deberían considerarse como origen del proceso factores como el impulso político, la cultura y el cambio, la innovación horizontal y vertical (de abajo hacia arriba) y la tecnología militar. Asimismo, se debería prever que, al evaluar una organización desde la propia gestión, suele caerse en la imprudente tendencia de ajustarla en función de la necesidad o la efímera circunstancia política, eludiendo reflexionar sobre su esencia y las serias consecuencias que pueden generar en el futuro de la fuerza militar.

Finalmente, no debe soslayarse que al pueblo argentino no le interesa seguir sosteniendo una pesada y deficiente fuerza militar, sino que ésta sea capaz de garantizar su defensa y la estabilidad del Estado, mientras los contribuyentes puedan sostenerla con sus impuestos.

“Los peligros de dejarse llevar por el impulso y los intereses de la gestión, desestimando la lógica organizacional, la esencia y la razón de una organización, dan lugar a soluciones atractivas pero peligrosas por los riesgos de sepultar su razón de ser y su eficiencia.”

