



DOCUMENTO DE OPINIÓN DEL IEEE 02/2011

REFLEXIONES ORGÁNICAS

(LUÍS CAYETANO Y GARRIDO. ENERO 2011)

1. INTRODUCCIÓN

En el pasado reciente no existían las nuevas tecnologías, la gestión por procesos, la gestión del conocimiento, etc., que tanto empleo tienen en nuestros días, pero sí la política (arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados), la estrategia (que atañe al arte del general en la guerra y cuyo término procede de la fusión de dos palabras griegas; “stratos” o ejército y “agein” o acción de guiar/conducir) y, en menor medida, la orgánica (que atañe a la constitución de grupos o entidades colectivas o a sus funciones con el afán de cooperar).

En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española se define estrategia como el arte de dirigir operaciones militares para derrotar al enemigo. No obstante parece oportuno traer a colación la utilidad de la dirección estratégica, no solo en su acepción de capacidad para derrotar oponentes sino también en función de proporcionar a las **organizaciones** una guía para la mayor efectividad en la gestión de todos los recursos en el cumplimiento de la finalidad para la cual ésta ha sido establecida.

La organización es una asociación de personas reguladas por un conjunto de normas en función de determinados fines. Estos fines han debido previamente ser establecidos por la estrategia. Las organizaciones están proyectadas para lograr metas y objetivos mediante el empleo de los recursos clásicos (humanos, materiales y financieros) y el más reciente referido a los sistemas de información y telecomunicaciones. En la organización se llevan a cabo una serie de procesos que se ven afectados por factores externos e internos a la propia organización.

La organización como estructura, crea la necesidad de establecer niveles orgánicos de responsabilidad que normalmente se establecen mediante un organigrama que no es más que una sinopsis o esquema de la organización.

La importancia de la organización se sustenta en que es la mejor manera de alcanzar unos objetivos. Proporciona una estructura orgánica donde se pueden desarrollar unos procesos de forma eficiente, evita la duplicidad de esfuerzos, y delimita funciones y responsabilidades. Todo esto es así, si concebimos la organización como un ser vivo que debe adaptarse a los cambios y, sobre todo, a los objetivos y fines establecidos por la política o la estrategia.

Cuando más profundo es el cambio, más importante son los principios. No obstante, deberíamos promover la transmisión y gestión del conocimiento dentro de la organización y utilizar la experiencia acumulada de los que nos han precedido en cada momento. La movilidad en cada puesto de la organización es un elemento de motivación para superar nuevos retos pero provoca ineficiencia si no va acompañada de la gestión del conocimiento y el uso de las nuevas tecnologías.

2. EL CONTEXTO ORGÁNICO

Las organizaciones han existido desde tiempos pretéritos debido a la necesidad humana de cooperar, pero no es hasta finales del siglo XIX y durante el XX, cuando se estudia de una forma científica la Teoría Orgánica (ciencia que investiga y analiza los conceptos básicos que regulan la constitución, conservación y desarrollo de toda empresa humana colectiva, atendiendo a los fines que ésta propone). Es obligado hablar de las Escuelas Científica o Racionalista de Taylor y Fayol (Taylor abordaba los problemas analizándolos desde de lo particular a lo general, mientras Fayol los estudiaba como un todo recorriendo el camino inverso, esto es de lo general a lo particular), la Participativa de finales del siglo XX, que tiene en cuenta el comportamiento y participación de las personas y el grupo, y la Escuela Burocrática de Weber que considera esas teorías orgánicas desfasadas e introduce reformas estructurales y de funcionamiento. En la segunda mitad del siglo XX aparece la última escuela conocida como la Escuela Sistémica donde el auge de las nuevas tecnologías permite analizar los procesos de trabajo de una manera global o sistémica.

Enfoques de la Organización



Las formales (aquellas que cuentan con estructura orgánica, directrices, normas, procedimientos, etc.) pueden ser de varios tipos. Nos interesa destacar la lineal o militar, la funcional, la lineo-funcional y la matricial. Todas tienen ventajas e inconvenientes. De la primera destacaría la centralización de las decisiones, la característica piramidal de su

organigrama y el criterio geográfico para la agrupación de sus principales componentes. De la segunda, la descentralización de las decisiones y la especialización de los organismos (conjunto de oficinas, dependencias o empleos que forman un cuerpo o institución) que la conforman. La tercera es una combinación de las dos anteriores y trata de potenciar las ventajas y minimizar las desventajas de cada una. Por último la matricial que fundamentalmente consiste en asignar los recursos de forma temporal en función de los cometidos o funciones asignadas. Los campos de aplicación de cada una de ellas están vinculados al tamaño de la organización, su vocación de permanencia en el tiempo o su especialización. En relación con este último campo de actividad, existen autores que hablan de una organización de “staff”, consecuencia de la existencia de grandes organizaciones y del avance de las nuevas tecnologías que hacen necesario contar con especialistas capaces de proporcionar información experta y asesoría.

Todas estas teorías basan la organización en la estructura y las tareas o procesos de trabajo. La estructura agrupa a los diferentes organismos. Esa estructura determina las líneas de autoridad y agrupa las actividades a fin de simplificar las mismas. La estructura orgánica puede ser definida como las distintas formas en que puede ser dividido el trabajo dentro de una organización para alcanzar su coordinación orientándolo al logro de los objetivos para los cuales debe estar diseñada y los cuales han sido previamente formulados por la estrategia.

En resumen, las organizaciones que pudieran constituirse, desde uno u otro enfoque, tratan de analizar los procesos de trabajo que se llevan a cabo en su seno. Como es lógico pensar, las teorías orgánicas en que se sustentan buscan la eficiencia, entendida como la relación existente entre los resultados obtenidos y los medios empleados para conseguirlos.

3. LA ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Emulando a Fayol, parece apropiado abordar este punto desde lo general a lo particular. Como parte de la Administración General del Estado es obligado hacer una referencia, aunque sea somera, a dos leyes importantes. La primera trata específicamente de la organización y la segunda del Gobierno de la Nación.

Destacaría de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que el funcionamiento de la maquinaria administrativa (organizativa) estatal debe adecuarse a la gestión por objetivos y a la calidad. La dimensión de su estructura orgánica debe atender a la racionalidad y a la necesidad de **evitar duplicidades**. Su organización responde, salvo excepciones, al principio de división funcional de los Departamentos ministeriales. Son órganos (conjunto de personas o persona que actúa en representación de una organización) superiores los Ministros y Secretarios de Estado y órganos directivos los Subsecretarios y Secretarios generales, los Directores generales y los Subdirectores generales. Los Ministros tienen la capacidad de decisión sobre la definición, ejecución, control y evaluación de las políticas sectoriales y los Secretarios de Estado la función de transmisión y seguimiento de esas políticas gubernamentales. Al primer nivel orgánico de los órganos directivos les corresponde la preparación, planificación y desarrollo

de la política correspondiente, así como la supervisión y dirección de su ejecución. Al segundo nivel orgánico de estos órganos directivos le corresponde la ejecución. En ambos comienza el nivel directivo.

De la Ley del Gobierno destacaría los principios de dirección presidencial (que otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos), la colegialidad y consecuente responsabilidad solidaria de sus miembros y por último el principio departamental que otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su gestión. La herramienta que emplea el Presidente para desarrollar su programa político es un Real Decreto presidencial donde establece la estructura orgánica ministerial.

Centrándonos en la organización de las Fuerzas Armadas y en la misma política de la simplificación de estructuras orgánicas y de tratar de evitar duplicidades, la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional (LODN), aboga por dejar sin efecto la organización territorial, e implanta una organización donde prima el **criterio funcional**. Diferencia con claridad la estructura orgánica de la operativa para que posibilite la acción conjunta y hace una especial referencia a la evolución tecnológica. No sin algunas excepciones, este modelo, en el que se agrupan organismos de acuerdo con su actividad principal y que busca la economía de medios, se está consolidando poco a poco. La Organización persigue, entre otros, el objetivo de la racionalización y la simplificación de estructuras. Este modelo de Organización no siempre está siendo entendido. Las razones pudieran encontrarse en que no ha sido suficientemente explicado, en que en asuntos de organización todos parecemos ser expertos o simplemente debido a que la inercia frente al cambio es muy grande. Las personas que forman parte de la organización se resisten al mismo y no es posible innovar o cambiar si antes no se hace en las personas. Por lo tanto, aquellos órganos directivos y organismos que tienen responsabilidad en su diseño, deben intentar, en lo posible, armonizar los objetivos de la organización con los legítimos intereses de las personas haciéndoles partícipes de la necesidad de innovación y cambio.

Las razones que hicieron necesario el cambio han sido muchas y muy variadas. Algunas de ellas sólo habrían requerido una adaptación de nuestra estructura a los cambios ocurridos en aspectos de nuestro entorno. El escenario estratégico, tanto en el entorno nacional como en el internacional, la profesionalización de las Fuerzas Armadas, los recursos limitados y la necesaria mejora de la eficiencia han exigido un cambio profundo en la organización para que las Fuerzas Armadas puedan seguir cumpliendo eficientemente su misión. Finalmente, parece oportuno hacer una cita a la organización territorial del Estado en la que muchas de las competencias se han ido transfiriendo a las Comunidades Autónomas o distintas Autoridades Civiles de la administración General del Estado en el caso de algunas competencias que estaban asignadas a organismos de la administración militar. Por ello, algunos organismos existentes en el ámbito del Ministerio de Defensa se quedaron sin competencias.

Las Fuerzas Armadas, integradas en el Ministerio de Defensa, son el elemento fundamental de la defensa y constituyen una entidad única, que se concibe como un conjunto integrador

de las formas específicas de cada uno de sus componentes; el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Como instrumento de la acción del Estado, vienen actuando en diversos escenarios contribuyendo tanto a la seguridad nacional como al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Esto conlleva la necesidad de realizar cambios en nuestra forma de trabajar, y en los principios orgánicos en los que hasta hace poco tiempo se ha basado el funcionamiento de nuestra Organización. El mundo de hoy ya no es el mismo que conocimos hace unos años. Nuestro mundo de hoy y nuestra Organización están conformadas por personas con nuevos hábitos en tecnologías de la información y de las comunicaciones. En términos empresariales, conviene recordar que lo que al final hace que una organización consiga la excelencia es contar con unos niveles intermedios de directivos conscientes de sus capacidades y funciones de liderazgo (capacidad personal del que dirige un grupo humano para influir en sus componentes de forma que éstos trabajen cohesionados y con entusiasmo en la consecución de objetivos supeditados a un fin común y superior) delegado pero ejecutivo.

4. PRINCIPIOS ORGÁNICOS Y FUERZAS ARMADAS

Como ya ha sido expuesto, la estructura orgánica materializa la dependencia entre Unidades, Centros y Organismos, y las líneas de autoridad se representan mediante un organigrama. La aplicación del criterio funcional supone diseñar ese organigrama agrupando los distintos organismos de acuerdo con su actividad principal.

La organización de las Fuerzas Armadas tiene unos objetivos permanentes. Asegurar la existencia y eficacia de una Fuerza equilibrada y moderna con el adecuado grado de alistamiento operativo; contribuir a la generación de las estructuras de los mandos operativos; y mantener una capacidad eficiente de obtención y gestión de recursos. Debe ser estable, pero lo suficientemente flexible para que se puedan asumir cambios coyunturales.

Para posibilitar esos objetivos permanentes y hacer realidad la Organización, ésta debería cumplir un decálogo de principios orgánicos. Adaptación al medio, unidad de doctrina, contribución, flexibilidad, armonización de objetivos, eficacia, dirección centralizada y ejecución descentralizada, asignación de objetivos y recursos, excepción y colaboración directa. Para no ser demasiado prolijo me detendré en los que a mi modo de ver son los más significativos y tienen mayor influencia en cuanto a racionalización y simplificación de estructuras.

- **Flexibilidad.** En cierta medida ya ha sido citado. Se define como la capacidad de adaptarse a los cambios. Pero diríamos algo más. Esa capacidad de adaptarse a los cambios debe analizarse desde cinco enfoques. La Estructura, que como hemos señalado, materializa la dependencia entre organismos. Los Procesos de Trabajo, que representan el conjunto de actividades relacionadas entre si sometidas a control y que se encomiendan a un grupo de personas u organismos para alcanzar un fin. Las Personas, son los hombres y mujeres que conforman la Organización, su moral y calidad son los factores más importantes en la eficacia de la Organización. El Entorno, los factores externos con los que se relaciona el Ministerio de Defensa, y donde se da

un proceso constante de mutua influencia. La Tecnología, cuyo nivel condiciona el tipo de organización resultante.

- **Eficacia.** La existencia de cualquier Unidad, Centro u Organismo del Ministerio de Defensa (y por lo tanto de las Fuerzas Armadas) y los recursos que se le asignen deben estar justificados por su contribución a la consecución de los objetivos de la Organización. Destaco este principio orgánico por estar plenamente alineado con la racionalización y simplificación de estructuras al que hace referencia tanto la LOFAGE como la LODN. Todos los componentes de la Organización deberíamos tener muy presente este principio orgánico. La inercia al cambio es muy elevada y la tendencia a mantener Unidades, Centros u Organismos de dudosa eficiencia es también una comprensible realidad. Todos deberíamos hacer un esfuerzo por integrar organismos, adecuar su funcionamiento a las nuevas tecnologías y suprimir o desafectar aquellos que no contribuyan a alcanzar los objetivos marcados por la política o la dirección estratégica o cuyos procesos de trabajo sea realizado por más de dos, e incluso tres organismos.
- **Dirección Centralizada y Ejecución Descentralizada.** En niveles orgánicos donde comienza el nivel directivo se debe llevar la dirección general de los asuntos que así lo requieran y sólo un amplio control de las decisiones que se toman a nivel de ejecución. Este principio orgánico conviene tenerlo muy en cuenta. Su no aplicación, conlleva la ineficacia de la organización y la desmotivación de sus componentes. Si la ejecución se centraliza, es muy difícil motivarlos e involucrarlos en el logro de los objetivos que nos hemos marcado.
- **Colaboración Directa.** Principio orgánico que afecta a las relaciones que se materializan dentro de nuestra Organización. Es el principio que permite superar los prolongados trámites de consultas o de acciones a tomar sobre cualquier asunto para el que es necesario que el expediente “suba” por la línea de una cadena orgánica y posteriormente “baje” por la de otra. La colaboración directa permite relacionarse directamente a dos o más organismos subordinados encuadrados en la misma o diferente cadena orgánica pero que realizan actividades complementarias o participan en el mismo proceso de trabajo. No obstante, esta colaboración directa debe establecerse mediante los términos y el alcance que sean necesario.

En definitiva, estos y los otros principios orgánicos enumerados deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar una estructura orgánica basada en criterios funcionales. Esto no debe suponer que la estructura orgánica sea funcional. Una estructura es siempre orgánica, el criterio funcional quiere decir que el encuadramiento orgánico se hace basado en ese criterio y no en otro, como por ejemplo el territorial. En resumen, la estructura no es funcional, sino que está basada en la funcionalidad para establecer el correspondiente organigrama.

Efectuado un breve recorrido por el contexto orgánico, se está en disposición de hacer una radiografía de la actual organización de las Fuerzas Armadas. Esta organización, sustentada en el empleo de un criterio funcional, debe tener muy presente la racionalización y

simplificación de estructuras. Es fundamental que no sea redundante, esté guiada por el principio de economía de medios, y que posibilite y potencie la acción conjunta.

Las Unidades, Centros y Organismos, deben justificar su existencia para contribuir a los objetivos de la organización de las Fuerzas Armadas. Recordemos que en resumen son dos. Preparación de la Fuerza, y obtención y gestión de recursos. Todos los organismos, de acuerdo con su actividad principal, se agrupan en tres grandes bloques, Cuartel General, Fuerza y Apoyo a la Fuerza.

El Cuartel General, está definido como el conjunto de órganos que encuadran los medios humanos y materiales necesarios para asistir a los respectivos Jefes de Estado Mayor en el ejercicio de sus responsabilidades. En el caso del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, cuenta con Cuartel General del Estado Mayor de la Defensa en el que se agrupan diversos organismos.

La Fuerza, se define como el conjunto de medios humanos y materiales que se agrupan y organizan con el cometido principal de prepararse para la realización de operaciones militares. En su ámbito se lleva a cabo el adiestramiento y la evaluación.

El Apoyo a la Fuerza, está definido como el conjunto de organismos responsables de la dirección, gestión, administración y control de los recursos, así como las actividades de apoyo logístico que posibilitan la vida y funcionamiento.

5. ESTRUCTURA ORGÁNICA, OPERATIVA y DEPENDENCIAS

La estructura orgánica es permanente, y tiene como finalidad preparar y apoyar a las unidades de la Fuerza y generar fuerzas operativas. Las Autoridades que forman parte de ella no tienen cometidos operativos inherentes a su cargo, salvo en casos muy concretos de actividades permanentes vinculadas generalmente a la defensa de espacios de soberanía o protección de Bases o Instalaciones. En la organización de las Fuerzas Armadas existen Autoridades cuyas fuerzas a ellas asignadas, ejercen cometidos operativos permanentes. Son los responsables de ejecutar las misiones permanentes que tienen asignadas en tiempo de paz.

Las características de la estructura orgánica, además de la más conocida que es la de su carácter permanente, son las siguientes: Posibilita las funciones de mando, apoyo al mando, técnico-facultativa, administrativa y docente. En esta estructura cada Unidad, Centro u Organismo está subordinado a una única Autoridad superior, subordinación que se denomina dependencia orgánica. La eficacia de la Fuerza, en términos de preparación para el combate, dará la medida de la eficiencia de la estructura orgánica.

Por el contrario, la característica principal de la estructura operativa es su temporalidad. Se establece, normalmente, mediante documentos operativos específicos que fijan la misión, designan al mando y asignan medios. En este tipo de estructura las Autoridades se subordinan mediante una relación llamada dependencia operativa. En esta estructura, se ejercen las funciones de mando y apoyo al mando.

No obstante lo anterior, existe una estructura operativa de carácter permanente que constituye el instrumento de empleo del potencial militar y es la que se hace realidad en el ámbito de responsabilidad del Jefe de Estado Mayor de la Defensa. Es la establecida para el desarrollo de la acción conjunta y combinada para el empleo de la Fuerza en la ejecución de las operaciones militares en que se empeñe durante el cumplimiento de las misiones que le sean encomendadas conforme a la LODN. En esta estructura operativa existen tres niveles orgánicos, el estratégico y operacional (con carácter permanente) y el táctico (con carácter temporal), y cuya vigencia temporal tal, y como ha sido señalado, se materializa mediante documentos operativos. En caso de transferencias de Unidades de la estructura orgánica a la operativa no supone cambio de dependencia orgánica.

Es en los aspectos de las relaciones de subordinación (dependencias) donde quisiera detenerme un poco. Creo es oportuno porque pienso que son términos profusamente empleados y no muy bien comprendidos. Tanto la dependencia orgánica como la operativa crean estructuras. Conviene insistir en que estas dependencias establecen líneas de autoridad formal que se representan mediante un organigrama.

La dependencia funcional no crea estructura. Es igualmente una relación de subordinación entre Unidades, Centros y Organismos, para desarrollar una materia que requiere un conocimiento especializado, coordinar su ejecución y controlar el resultado. En el ámbito de esta dependencia funcional se lleva a cabo la función técnico-facultativa y el alcance de esta dependencia lo establece una Autoridad superior. Un claro ejemplo es la dependencia funcional existente entre los responsables en las Fuerzas Armadas de los recursos humanos, de material, financieros y de sistemas de información y telecomunicaciones y los órganos superiores y directivos del Ministerio de Defensa. El alcance de esta dependencia funcional viene establecido en disposiciones con rango de ley, disposiciones reglamentarias y demás disposiciones administrativas.

Una última precisión sobre la dependencia funcional. Hay que emplearla con sumo rigor y cuidado. Las respectivas Autoridades de una determinada cadena orgánica, deben estar informados de esas relaciones enmarcadas en la dependencia funcional. Sobre todo a niveles directivos elevados. La Autoridad de la estructura orgánica correspondiente, no puede permanecer al margen de estas relaciones. En algunos casos, se pueden tomar decisiones que es imprescindible consultar. El “amparo” de la dependencia funcional, no debería llevar a obviar a la cadena directa (orgánica u operativa).

Finalmente, aunque no está recogido claramente en la Doctrina, razones de oportunidad me llevan a tratar unas importantes relaciones como son las relaciones de coordinación. Son aquellas que se establecen entre Autoridades que no tienen una relación de dependencia orgánica, operativa o funcional. Se ponen en práctica para facilitar el funcionamiento de organismos de ellas dependientes o para desarrollar actividades que les afecten. Son también aquellas que se establecen para intercambiar información o detalles de ejecución. Es importante señalar que, al igual que en el caso de la dependencia funcional, se debe establecer su alcance en algún documento.

6. A MODO DE CONCLUSIONES

La estructura de cualquier organización de cierta entidad debe responder a la dirección estratégica de cada momento y debe estar preparada para cambiar de forma continua, y poder así adaptarse a los cambios. Esto se consigue prestando una atención permanente al entorno (normativo, social, tecnológico, etc.) y adoptando nuevos métodos de trabajo y midiendo los resultados de los procesos de trabajo en la búsqueda de la eficiencia para poder corregir a tiempo nuestra actividad.

La estructura orgánica hoy en día debe sustentarse en la aplicación de un criterio funcional. Las Unidades, Centros y Organismos del Ministerio de Defensa deben agruparse en cada una de las grandes áreas de la Organización de acuerdo con su actividad principal.

Las Fuerzas Armadas disponen de una estructura orgánica permanente y específica. Se ha establecido para alcanzar los objetivos de cada uno sus componentes. Debe posibilitar de forma eficiente la generación de estructuras operativas de carácter temporal. Para su diseño se deben tener en cuenta unos principios orgánicos de los que destacaría, además del de flexibilidad, eficacia, dirección centralizada y ejecución descentralizada, y colaboración directa, el de simplificación y racionalización de estructuras.

Es muy conveniente continuar con la transformación de la Organización de la Defensa y de las Fuerzas Armadas para adaptarla a los nuevos escenarios estratégicos y con ello adecuar sus estructuras orgánicas al nuevo modelo de acción conjunta (empleo coordinado de las capacidades del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire que operan bajo un mismo mando nacional y con unos procedimientos comunes para alcanzar la máxima eficacia operativa en el cumplimiento de las misiones que les sean asignadas). Es imprescindible evitar duplicidades, no solo en la organización de los componentes de las Fuerzas Armadas sino también en el del Ministerio de Defensa. Esta última necesidad contribuirá además a las medidas de austeridad y contención del gasto.

*Luís Cayetano y Garrido
Contralmirante del Cuerpo General de la Armada*

BIBLIOGRAFÍA

- Clausewitz von, Carl. *“De la Guerra”*. Ministerio de Defensa. Mayo 1999.
- García Arguelles, Amador. *Introducción a la “Teoría Orgánica”*. Revista Ejército de Tierra Español. Número 734. Mayo 2003.
- Directiva de Defensa Nacional 01/2008, de 30 de diciembre.
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
- Líneas Generales de la Política de Defensa. Comparecencia de la Ministra de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. Junio 2008.
- Monografías.com
- Prontuario Legislación Defensa. Secretaria General Técnica. Ministerio de Defensa. Mayo 2008.
- Publicación Organización de la Armada. Ministerio de Defensa. Estado Mayor de la Armada (Madrid). Edición marzo 2010.
- Ruiz Va, Antonio. Revista *“Executive Excellence”*. Edición española. Número 74.
- Teorías Orgánicas. Departamento de Organización Escuela de Guerra Naval (Madrid). Enero 1989.