



RACIONALIZAR LA FUERZA MILITAR - III

Cualquier reconversión no debería afectar los principios básicos ni las estructuras estables de la organización, sino sus procesos, normas y procedimientos. Éstos suelen quedar petrificados frente a la modernidad y el avance tecnológico.



Año 4 - N° 27
Mayo 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

REVISIÓN DE LOS PROCESOS

“Ningún organismo creado por el hombre, y aún en muchos casos por la propia naturaleza, admite el transcurso de un lapso más o menos determinado, sin la imperiosa necesidad de que se lo someta a una revisión general. Y cuanto más complejo es el organismo, más imperiosa es la necesidad periódica de su análisis revisionario, si lo que se desea es su buen funcionamiento. No someter el cuerpo a una actitud de examen habitual, puede dar origen a procesos morbosos que, cuando sean descubiertos, será ya tarde.”



Este concepto, que regía la organización del Estado argentino hace medio siglo, ilumina la necesidad y la exigencia de rever periódicamente los institutos y organismos que conforman nuestro sistema de defensa.

Por alguna razón, existe una tendencia a revisar las organizaciones enfocando la atención sobre las estructuras y desestimando el estudio de sus procesos. Esta histórica propensión a desentenderse de la evaluación y actualización del componente que dinamiza la organización no hace más que soslayar el factor vital de su funcionamiento.

Posiblemente, esa dificultad para encarar su revisión responda al natural conservadurismo del ámbito, a cierto temor por avanzar sobre asuntos a los que la cultura organizacional atribuye un valor casi religioso, a intereses mezquinos instalados en las costumbres, o porque no se los domina en profundidad, desconociendo su esencia y su impacto sobre la eficiencia organizacional.

Debe ser asumido que, cambiando las estructuras sin adecuar los procesos, parecerá que todo cambia pero nada cambiará.

Dr. Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

LOS PROCESOS

INTRODUCCIÓN

En el ámbito de las Fuerzas Armadas e incluso del Ministerio de Defensa, históricamente se encararon procesos de adecuación, modernización o ajuste en términos de “reestructuraciones”, aplicando el cambio sobre las estructuras y soslayando los procesos que las dinamizan y ponen en funcionamiento. La reiterada omisión de evaluar los procedimientos y normas puso al sistema de defensa, y a la organización militar particularmente, en un estado de crisis que se manifiesta al no lograr lo que la nación exige y la sociedad aspira.

Los procesos, en tanto mecanismos vitales de la organización enfocados en actividades y tareas, deben ser periódicamente evaluados, revisados y, si es necesario, ajustados, siempre que están sometidos al influjo de la tecnología y de la modernidad, caracterizada por la velocidad y precisión de los hechos. En ese marco, siempre será una exigencia vital el preservar o recuperar la esencia de la fuerza militar, como eje y límite de la revisión y la consecuente acción correctiva.

Debe destacarse, como condición para encuadrar las pautas de cualquier proceso, su desarrollo y ajuste en el marco legal que le impondrá los límites y garantizará su constitucionalidad.

Ligada a la reingeniería enfocada en la calidad de la información y los resultados, deberán identificarse cada uno de ellos para analizarlos, medirlos, evaluarlos y adecuarlos a las exigencias o expectativas de la organización. Durante su análisis, eventualmente, podrá quedar expuesta parte de la estructura que es “boba” y tendrá que ajustarse.

Siempre se deberá observar el balance o equilibrio de las funciones, tareas y responsabilidades de la organización, y poner especial atención en los cuellos de botella, evaluando los tiempos, los recursos (personal, material, tiempo, dinero, etc.) y su eficiencia; entendida como la mayor eficacia al menor costo.

CONCEPTOS GENERALES

El término **Proceso** deriva de “*processus*” y “*procedere*”, que viene de “*pro*” (para adelante) y “*cere*” (caer, caminar). Significa: progreso, avance, marchar, ir adelante, ir hacia un fin determinado.

Constituye una sucesión de actos o acciones realizadas con cierto orden, dirigidas a un objetivo o que consuman una finalidad específica. Integran un conjunto de fenómenos activos y organizados en el tiempo. La Real Academia Española lo define como: “*La acción de ir hacia adelante, al transcurso del tiempo, al conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial*”. El proceso configura una secuencia de actividades que transforma un conjunto específico de insumos en los rendimientos procurados.

La racionalización de los procesos busca su optimización y la eliminación de tareas innecesarias o redundantes, mejorando los tiempos de ejecución y simplificando los procedimientos, pudiendo ser luego automatizados y controlados. Será condición inexcusable la posibilidad de que sean medidos para su permanente evaluación.

El concepto de organización por procesos no es absoluto y deberá propender a la combinación de gestión por funciones y gestión por procesos. A dicha exigencia se agrega la complejidad que implica la participación de diferentes niveles y áreas de la organización en el mismo proceso, condición que exigirá la máxima previsión y coordinación en su diseño y en la ejecución, poniendo atención en los tiempos de gestión y en los controles en el marco de las funciones dentro y fuera de la estructura.

Finalmente, deberá advertirse sobre la necesaria coherencia interna de la estructura y la exigible falta de contradicción entre las funciones, entre los procesos y particularmente entre ambos.

Como propuesta a la procurada y necesaria reconversión del sistema de defensa y su fuerza militar, se listarán algunos procesos que deberían ser revisados, actualizados y eventualmente racionalizados, junto a ciertas reflexiones sobre aspectos específicos que deberían prevalecer.

LA ORGANIZACIÓN COMO BASE

Los procesos que regulan la organización del sistema de defensa y su fuerza militar deberán preservar, a la hora de su diseño, la esencia de dichas fuerzas, así como garantizar su permanente capacidad de adaptación a las cambiantes exigencias estratégicas y operativas.

La estructura de las fuerzas y, fundamentalmente, los procesos que las dinamizan deberán posibilitar el cumplimiento de las misiones factibles de ser impuestas en los ámbitos específico, conjunto y combinado, asegurando la eficiencia en la ejecución de las operaciones militares.

A fin de garantizar que se desarrollen ordenada y eficientemente, la estructura deberá determinar claramente la vinculación vertical y horizontal de todos los medios que la componen y establecer una cadena inequívoca en el ejercicio de la autoridad y de las responsabilidades legales sobre la organización. Será esencial la eliminación de las llamadas "islas" en la estructura.

La principal complejidad de las fuerzas armadas, que habitualmente se constituye en factor de crisis, es la circunstancia de que no operan permanentemente, sino que lo harán bajo demanda excepcional. Por ello, dichas fuerzas deberán asumir dos estructuras orgánicas concurrentes y simultáneas:

- La estructura "operacional" para su casi excepcional empleo efectivo.
- La estructura "funcional" para su permanente administración, educación, sostenimiento, adiestramiento y alistamiento.

Esta característica orgánica diferencial, y factor de complejidad para su dirección, fue oficialmente impuesta hace menos de una década, siendo poco comprendida y difícilmente asumida por causa de una pétrea cultura organizacional, la incomprensión del sistema por parte de la conducción política y de una porción significativa de las fuerzas, así como la inadecuada y eventualmente insuficiente disposición de procesos para su adecuado gobierno.

Independientemente de dicha situación, es menester asumir que la estructura funcional deberá posibilitar la estructura operacional en cualquier circunstancia, y que todas las organizaciones militares, sean operacionales, administrativas, educativas, de sostenimiento u otras, deberán estar encuadradas en la cadena de comando funcional de cada fuerza, hasta tanto sean asignadas al comando operativo que corresponda para su empleo.

Simultáneamente, las organizaciones operacionales deberán mantener estructuras interoperables y modulares, que faciliten la adaptación de la cadena de comando a las variadas exigencias de su empleo, con la necesaria autonomía, movilidad y potencia de fuego compatible con los efectos letales propios de cada nivel.

Es una imposición ineludible la conformación permanente de los Comandos Operativos establecidos en la Ley 24.948, inciso a) del Art. 8, en sintonía con las exigencias doctrinarias y las necesidades de planeamiento para el diseño de las fuerzas.

Aspectos orgánicos, cuyos procesos son plausibles de ser revisados y racionalizados, pueden incluir el despliegue de los medios, la doctrina, el equipamiento, el personal y otros como el mantenimiento de la disciplina o el planeamiento, los que serán considerados en ésta y en próximas publicaciones.

EL DESPLIEGUE ORGÁNICO

Considerado como el posicionamiento geográfico de los medios de la fuerza militar en instalaciones permanentes desde las cuales ejecutarán el despliegue estratégico u operativo para su empleo, deberá someterse a las exigencias de los factores que lo condicionan.

Comprensiblemente, el actual despliegue no es ajeno a la impronta heredada por los modelos históricos que, en general, respondieron a determinados y justificados factores, como el desarrollo nacional, las hipótesis de conflicto e incluso el reclutamiento. Sin embargo, hoy constituye una herencia bajo el esquema de capas acumulativas que debe ser revisada en virtud de su ineficiencia, siempre que genera costos injustificados y afecta seriamente el cumplimiento de las exigencias operativas, de adiestramiento y de alistamiento, entre otras.

Para su racionalización, cualquier modelo de despliegue orgánico debería responder a ciertas exigencias, como:

- Generar la máxima disponibilidad operacional y las mínimas cargas administrativas y no operacionales, mediante la mayor concentración geográfica compatible de organizaciones militares que potencialmente operen en forma conjunta.
- Favorecer el adiestramiento operacional conjunto por la cercanía a campos de adiestramiento con la calidad, extensión y las características del ambiente geográfico de su futuro empleo.
- Facilitar el despliegue estratégico u operativo hacia posiciones favorables para su empleo, considerando la ubicación relativa, los medios de transporte disponibles y la infraestructura de comunicaciones y transporte existente o en proceso de construcción y de acceso factible en el corto plazo.
- Proporcionar la mayor disponibilidad de recursos e infraestructura para sostener su funcionamiento, facilitar el desarrollo del personal militar y albergar su grupo familiar durante el despliegue operativo, por su proximidad a concentraciones urbanas de importancia.

- Guarnecer organizaciones de nivel Gran Unidad como mínimo, para facilitar el adiestramiento, alistamiento y sostenimiento, favorecer el conocimiento mutuo y reducir el movimiento del personal fuera de la guarnición.

Desde la reinstitucionalización de la Nación, hace más de tres décadas, las modificaciones del emplazamiento de elementos militares fueron resueltas respondiendo a factores extemporáneos que generaron más perjuicios que ventajas operativas o estratégicas. De la misma forma, la exigencia de mantener fuerzas militares desplegadas disruptivamente, con altos costos presupuestarios y operativos, respondió a intereses locales y sectoriales producto de la pequeña visión estratégica de la dirigencia en general.

EL EQUIPAMIENTO MILITAR

Está constituido por el material necesario para la ejecución de las operaciones militares y que la Nación confía a las Fuerzas Armadas para su custodia y empleo. Materializa la fuerza letal a disposición del Estado, por lo cual debe ser clasificado como peligroso y sensible, y su proceso de adquisición o incorporación debería ser garante de las siguientes exigencias:

- Satisfacer los requerimientos operacionales de los Comandos Operativos.
- Asegurar la eficiencia en la acción militar conjunta.
- Facilitar la interoperabilidad en el ámbito combinado.
- Compatibilizar con el sistema logístico militar argentino.
- Garantizar el sostenimiento durante las operaciones militares y el adiestramiento.
- Garantizar el acceso a la tecnología, su dominio y sustentabilidad.
- Privilegiar el material de origen nacional y regional.
- Disponer de la certificación que avale y garantice su origen, proceso de fabricación, eficiencia operativa y seguridad contra accidentes.
- Mantener reservas a mediano plazo, tanto del propio equipamiento como de sus partes sensibles y repuestos.
- Ser previstos en los planes de mediano plazo.

A la fecha, quienes deberán emplear la fuerza militar (Comandos Operativos) no sólo no están efectivamente constituidos para efectuar el planeamiento del que surgirán los requerimientos de fuerzas, incluyendo la aptitud y exigencias del material necesario, sino que tampoco son contemplados en los procesos de adquisición del equipamiento militar que deberán emplear en el cumplimiento de su encomienda.

EL PERSONAL MILITAR

La fuerza militar dispone de procesos relacionados con la administración del personal que incluyen su encuadramiento legal, el orden jerárquico, la situación de servicio, los agrupamientos, la educación, su administración y otros.

Muchos de dichos procesos están establecidos por ley de la nación que data de hace casi medio siglo y no considera las modernas exigencias derivadas de los compromisos internacionales y constitucionales. Su letra contempla ciertos procesos particulares y deja una variedad a merced de reglamentaciones específicas que generan una diversidad de procedimientos administrativos.

Procesos como la selección, la incorporación, la clasificación, la calificación, el ascenso, el reconocimiento, el agrupamiento, la asignación de destino o cargo, el registro, el cómputo de tiempo de servicio, el cálculo de remuneraciones y otros quedaron detenidos en el tiempo o mantienen vigente usos y costumbres extemporáneos, que no se ajustan a las exigencias del siglo XXI.

Llama la atención que, en plena vigencia de los derechos humanos universales, no existan procesos para compensar la legítima restricción que se le impone al personal militar, a fin de garantizar el eficiente servicio. Para ello, son coartados o limitados los derechos a la libertad de opinión y expresión (Art. 19), el acceso a las funciones públicas electivas (Art. 21), la sindicalización para la defensa de sus intereses (Art. 23), condiciones de trabajo equitativas, satisfactorias e igual salario por igual trabajo (Art. 23) y la limitación razonable de la duración del trabajo (Art. 24), entre otros establecidos en la Declaración de Derechos Humanos Universales.

Sin pretender agotar los aspectos relacionados con el personal militar y que imponen revisar sus procesos, se hace mención a la exigencia estratégica de mantener reservas. Éstas refieren a previsiones que no admiten improvisación en el potencial y excepcional caso de necesidad. Si bien suelen estar consideradas y previstas en lo atinente al material, no sucede lo mismo respecto del personal, pese a estar impuesto por ley de la Nación (Leyes 23.554 y 24.948). Su instrumentación en pleno siglo XXI es plenamente factible, mediante adecuados procesos ajustados al ordenamiento vigente.

LA JUSTICIA MILITAR

Por el Cnl. Aud (R) SANTIAGO SINÓPOLI

Las Fuerzas Armadas Argentinas se encuentran sometidas, en tiempo de paz, a una “Justicia Militar” que se reduce al campo meramente disciplinario. Esta significa que el amparo de la relación mando-obediencia, el respeto debido al superior jerárquico y su correlato de no abusarse del cargo en perjuicio del subordinado están encarrilados sólo por una jurisdicción administrativa. Salvo en tiempo de guerra.

Durante más de cien años, en la Argentina rigió un sistema de “Justicia Militar” que comprendía la jurisdicción penal para castigar delitos militares y la disciplinaria para castigar las llamadas faltas o infracciones en la prestación del servicio militar. Todo estaba comprendido (lo delictivo y lo contravencional) en el Código de Justicia Militar (Ley 14.029) y las reglamentaciones para cada una de las fuerzas.

El constitucionalista Bidart Campos, siguiendo al especialista Raúl Ramayo, consideraba a la Justicia Militar como una justicia especial, como fuero real o de causa, que se había generado por las facultades que tenía y tiene el Congreso Nacional para organizar las Fuerzas Armadas. Así están organizados -con sus matices- la mayoría de los ejércitos del mundo.

A partir de 1984 (gobierno del Dr. Alfonsín), por Ley 23.040, se reforma el Código de Justicia Militar, substrayendo de ella el juzgamiento de civiles en casos de emergencia y el de militares que cometían delitos comunes en lugar militar o con motivo de los actos del servicio (por ejemplo, lesiones u homicidios culposos). Así, los jueces federales empezaron a intervenir e intervienen, sobre todo en actos de militares que terminaron en la comisión de delitos culposos, comúnmente con desconocimiento de reglamentos militares que son el marco o “protocolo” que debe seguirse por el profesional militar.

También la reforma sometió los decisorios de los Tribunales Militares referidos a delitos militares a una revisión por parte de la Justicia Federal.

No puedo dejar de decir que dicha reforma, más que fundada en reglar conforme a estándares nuevos el régimen disciplinario militar, estuvo animada en mucho a reducir a la organización castrense.

Finalmente, la “Justicia Militar” es fulminada por la Ley 26.394 (gobierno de la Dra. Fernández de Kirchner) que deroga el Código Militar e instaurara para tiempo de paz un sistema de “jurisdicción administrativa” para el cuidado de la organización militar. Sólo se castigan faltas. Los militares no cometen delitos específicos relacionados con el servicio. Lo “cotidiano” de la vida militar, que es lo profundo de este tipo de profesión de un sistema jerárquico acentuado, queda sostenido por un Código de Disciplina Militar que reprime las faltas leves, graves y gravísimas. Las dos primeras se castigan por la sola decisión del superior con mayor o menor formalidad en cuanto actuaciones. Las graves conllevan la formación de consejos u órganos colegiados de juzgamiento.

La reforma también fue parte de un proceso muy particular en el que hubo mucho de una real necesidad de introducir cambios a la “Justicia Militar” para que responda a los estándares del Siglo XXI. Sin embargo, como todo lo gestado “alrededor” de lo militar en las últimas décadas, las nuevas normas se “impregnaron” de un espíritu antimilitar o de indiferencia sobre el tema. Esto queda en evidencia durante el debate en la Cámara de Diputados, en el que se aprobó la Ley 26.394 “casi a libro cerrado”, asuntos que implican la organización de las Fuerzas Armadas.

La cuestión a introducir en el debate, luego de la ruptura del sistema de justicia militar que imperó por más de un siglo, es si se relevó el resultado del actual sistema disciplinario; si el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas requirió, por medio de su Ministerio de Defensa, a los mandos militares las experiencias recogidas por esta nueva justicia militar; si resultó tan eficiente dicha ley, que no exige cambios, y consecuentemente, si por el contrario el Congreso y el Poder Ejecutivo abdicaron de su responsabilidad en la defensa común, pese a que mantienen la obligación constitucional de ejercer los poderes militares de organización y mando.

