



# EL MODELO DE ORGANIZACIÓN EN LA ARMADA

Luis CAYETANO Y GARRIDO



## Introducción



ESDE el año 2001 la Armada ha ido adoptando un modelo de Organización y de estructura orgánica donde prima el criterio funcional sobre el territorial. 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. Nuestra Organización persigue, entre otros, el objetivo de la racionalización y la simplificación de estructuras. Para diseñar la estructura en este modelo, se ha superado definitivamente el factor territorial.

El nuevo modelo de Organización no siempre está siendo entendido. Las razones pudieran encontrarse en que no ha sido suficientemente explicado, en que en aspectos de organización todos parecemos ser expertos o simplemente debido a que la inercia frente al cambio es muy grande. Las personas que formamos parte de la Organización nos resistimos al mismo.

Recientemente, con la promulgación de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de la Defensa Nacional, los pasos dados por la Armada se ven respaldados en el sentido de que la Ley aboga por dejar sin efecto la organización territorial, implanta una organización que diferencia con claridad la estructura orgánica de la operativa para que posibilite la acción conjunta, y hace una especial referencia a la evolución tecnológica.

Lo que se trata de exponer a continuación es un breve recorrido sobre cuáles han sido las razones y cómo hemos ido evolucionando hacia este modelo, algunos aspectos conceptuales, y en qué situación nos encontramos. Este sencillo trabajo sólo pretende difundir la nueva estructura y con ello conseguir que las personas se identifiquen con los objetivos de la Organización. En lo posible, deberemos intentar armonizar esos objetivos con los legítimos intereses de las personas.

### **Razones y evolución de la Organización**

La Armada está viviendo un profundo cambio en su Organización desde que en 1997 se constituyó la Comisión de Estudios de la Armada. Comisión que llevó a cabo un excelente trabajo y que puso las bases o estableció las líneas maestras de este nuevo modelo.

Las razones que han hecho necesario el cambio en la Organización 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. Cabe destacar la creación del Ministerio de Defensa y la consecuente organización de la Defensa Nacional o la incorporación de España a Organismos Internacionales como la Unión Europea, la OTAN o la Unión Europea Occidental. Finalmente la nueva concepción de la Administración Marítima, en la que competencias de la Armada se fueron transfiriendo parcial y progresivamente a autoridades civiles. Pero hay otras razones que nos exigen realizar cambios más profundos en nuestra forma de trabajar y en los principios orgánicos en los que se ha basado el funcionamiento de la Organización.

La Armada contaba en los años 70 y 80 con una Organización excelente y eficaz, surgida de un periodo de profundos estudios orgánicos. Estaba basada en teorías (Fayol y Weber) que, si bien habían sido perfectamente válidas en el momento que se aplicaron, hoy están superadas. El escenario estratégico, tanto en el entorno nacional como en el internacional, la profesionalización de la Fuerzas Armadas, los recursos limitados, humanos o materiales y financieros, y la necesaria mejora de la eficiencia han exigido un cambio profundo en la Organización para que la Armada pueda seguir cumpliendo eficientemente su misión.

Resultado de esta voluntad de eficiencia y de adaptación al cambio (transformación) fue la promulgación de la Instrucción 304/2001, de 28 de diciembre, del almirante jefe de Estado Mayor de la Armada, por la que se establecieron los Fundamentos y Conceptos Generales de la Organización de la Armada.

Con posterioridad a esta disposición administrativa de carácter general y aplicable al ámbito de la Armada, se promulgaron el Real Decreto 912 del año 2002 y la Orden Ministerial de Defensa 3537 del año 2003, por la que se desarrollaba la estructura orgánica básica de los Ejércitos y de la Armada.

### **Fundamentos y principios de la nueva Organización**

Las normas citadas con anterioridad culminan el proceso de repliegue territorial y consiguiente despliegue funcional que «iluminan» la nueva Organización y, en consecuencia, la nueva estructura. La estructura 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 las distintas unidades de acuerdo con su actividad principal. Así por ejemplo, todas las escuelas y centros docentes de la Armada, cuya actividad principal es la enseñanza, dependen de una autoridad del Apoyo a la Fuerza, que es el almirante jefe de Personal, a través del almirante director de Enseñanza Naval.

La nueva Organización 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. Nuestra Organización debe ser estable, pero lo suficientemente flexible para que pueda asumir cambios coyunturales.

Para posibilitar esos objetivos permanentes y hacer realidad la Organización, ésta debe 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:

*Eficacia.*—La existencia de cualquier organismo de la Armada 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 el cuarto objetivo del documento *Líneas Generales de la Armada* del almirante jefe de Estado Mayor de la Armada de octubre de 2004. Racionalización y simplificación de estructuras. Todos los componentes de la Armada debemos tener muy presente este principio orgánico. La inercia al cambio en una institución secular como la nuestra es muy elevada, y la tendencia a mantener unidades, centros u organismos de dudosa eficiencia es también una comprensible realidad. Todos tenemos que 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 que nos hemos marcado.

*Flexibilidad.*—En cierta medida ya lo hemos nombrado. 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 sí, 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 Armada, 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 la Armada, y donde se da un proceso constante de mutua influencia. La tecnología, cuyo nivel condiciona el tipo de organización resultante. En el gráfico adjunto figura cada uno de ellos.



*Colaboración Directa.*—Principio orgánico que afecta a las relaciones que se llevan a cabo dentro de nuestra Organización. Es el principio que permite superar lo que llamo efecto «McDonall», símbolo de la conocida hamburguesa, y que puede valer para representar lo que sucede cuando en el trámite de consultas o de acciones a tomar sobre cualquier asunto 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 necesarios.

Estos fundamentos y principios nos llevan a una estructura orgánica que aseguran la existencia, la preparación y el alistamiento de las unidades para el combate, y con ello que la Armada pueda cumplir su misión.

Hemos adoptado una estructura orgánica basada en criterios funcionales. Esto no quiere decir que nuestra estructura 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, nuestra estructura no es funcional, sino que está basada en la funcionalidad para establecer el correspondiente organigrama.



Estructura Orgánica	Estructura Operativa
<ul style="list-style-type: none"><li>• Permanente.</li><li>• Diseñada para preparar y administrar la Fuerza.</li><li>• Nacional y específica.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Temporal.</li><li>• Diseñada para cada misión.</li><li>• Específica, Conjunta y/o Combinada.</li></ul>

### 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 ligadas generalmente a la defensa de espacios de soberanía o protección de bases o instalaciones. En nuestra organización existen autoridades cuyas fuerzas a ellas asignadas ejercen cometidos operativos permanentes. Son los responsables de ejecutar las misiones permanentes que tiene asignada la Armada en tiempo de paz. Estas fuerzas son: la Fuerza de Acción Marítima y la Fuerza de Protección de la Infantería de Marina.

## TEMAS PROFESIONALES

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 denominamos 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 directivas u órdenes de operaciones o de ejercicios que fijan la misión, designan al mando y asignan medios. En este tipo de estructura las autoridades se subordinan mediante una relación que llamamos dependencia operativa. En esta estructura, se ejercen las funciones de mando y apoyo al mando. En el esquema anterior se resumen las características de cada tipo de estructura.

Es en los aspectos de las relaciones de subordinación (dependencias) donde quisiera detenerme un poco. Lo creo oportuno porque pienso que son términos profusamente empleados y regularmente 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 dentro de la Armada son las intendencias. Estos organismos están en la cadena orgánica del recurso de material (Jefatura de Apoyo Logístico), pero funcionalmente dependen del órgano responsable del recurso financiero (Dirección de Asuntos Económicos). La autoridad superior en la que confluyen las líneas de autoridad, el almirante jefe de Estado Mayor de la Armada, establece mediante una instrucción esta dependencia funcional.

Igualmente, autoridades superiores de la Armada (que definiremos como aquellas que dependen directamente del almirante jefe de Estado Mayor de la Armada y son directores de Procesos Fundamentales de Trabajo) tienen una dependencia funcional de órganos superiores y directivos del Ministerio de Defensa. Es el caso por ejemplo del almirante jefe de Apoyo Logístico o del almirante jefe de Personal que dependen funcionalmente de los Órganos Directivos del Ministerio de Defensa bajo la coordinación del secretario de Estado de Defensa o del Subsecretario de Defensa en el ámbito de sus respectivas competencias. El alcance de esta dependencia funcional puede venir 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 la cadena orgánica correspondiente deben estar informadas de esas relaciones enmarcadas en la dependencia funcional. Sobre todo a niveles jerárquicos elevados. La autoridad o mando orgánico 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 nos debe llevar a obviar a nuestro jefe o comandante directo, orgánico u operativo.

Finalmente, aunque no estén recogidas claramente en nuestra 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. Como ejemplo más relevante pudiéramos traer a colación la figura del almirante segundo jefe del Estado Mayor de la Armada. Ejerce, bajo las directrices del almirante jefe de Estado Mayor de la Armada, la coordinación general. Es en este ámbito donde se llevan a cabo relaciones para coordinar todas las actividades de la Armada. Igualmente deberá existir una disposición que establezca su alcance.

### **Cuartel General, Fuerza y Apoyo a la Fuerza**

Efectuado un breve recorrido por los fundamentos, principios y conceptos, estamos en disposición de hacer una radiografía de nuestra actual Organización. Esta Organización, diseñada de acuerdo con 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 actuales, deben justificar su existencia por contribuir a los objetivos de la Armada. 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 al almirante jefe de Estado Mayor de la Armada en el ejercicio del mando de la Armada. Dentro del Cuartel General de la Armada se encuentra el Estado Mayor,

TEMAS PROFESIONALES

principal órgano auxiliar de mando. Además del Estado Mayor, se integran en el Cuartel General la Comandancia General de la Infantería de Marina, el almirante jefe de Asistencia y Servicios Generales, la Jefatura de Sistemas de Información y Telecomunicaciones y el Órgano de Historia y Cultura Naval.

La Fuerza se define como el conjunto de medios humanos y materiales. En su ámbito se lleva a cabo el adiestramiento y la evaluación. La Armada organiza su Fuerza en tres principales: la Flota, la Fuerza de Acción Marítima y la Fuerza de Infantería de Marina. Estas tres Fuerzas posibilitan las capacidades específicas de la Armada: Proyección, Protección, Acción Marítima, Libertad de Acción y Apoyo Logístico.

El Apoyo a la Fuerza se define como el conjunto de órganos responsables de la dirección, gestión, administración y control de los tres recursos, así como las actividades de apoyo logístico que posibilitan la vida y funcionamiento de las unidades, centros y organismos.

En la figura adjunta se representa el organigrama general de la Organización de la Armada.



## Epílogo

La estructura orgánica de la Armada se sustenta en la aplicación de un criterio funcional. Las unidades, centros y organismos se agrupan en cada uno de los tres ámbitos de la Organización de acuerdo con su actividad principal.

Esta estructura orgánica es permanente y específica. Se constituye para alcanzar los objetivos de la Armada y para posibilitar la generación de estructuras operativas de carácter temporal. Para su diseño se deben tener en cuenta unos fundamentos y principios orgánicos, entre los que destacan la eficacia, flexibilidad y colaboración directa.

Nuestra estructura, a partir de ahora, debe estar preparada para cambiar de forma continua, y poder así adaptarnos a los cambios en nuestro entorno estratégico, social, económico y tecnológico. Esto se consigue prestando una atención permanente al entorno, adoptando nuevos métodos de trabajo y midiendo los resultados que obtenemos para corregir a tiempo nuestra actividad.

