

# La Bella Durmiente Comentario a las Ordenanzas

CARLOS DE PALMA ARRABAL  
*Comandante de Aviación*



**E**STE artículo no va a tratar sobre un tema de rabiosa actualidad. Tampoco va a ser riguroso, solemne ni completo. Este artículo pretende atraer nuevos comentarios sobre un interesante y atractivo texto, publicado hace más de quince años, y denominado Ley 85/78 de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

Si se miran de forma pesimista, estas Reales Ordenanzas, a las que llamaré ROFAS en adelante, pueden parecer aletargadas dentro de un santuario moral intocable, estar pasadas de moda, tener dudosa eficacia y ser una Ley atípica y poco conocida.

Otro punto de vista más optimista puede revelar la idea de que un gran número de personas, familias, organizaciones, empresas e instituciones de todo tipo, andan buscando reglas, principios y códigos de conducta que les permitan sobrevivir y alcanzar el éxito y la eficacia dentro del cambiante y competitivo mundo que les rodea. Y es en esta búsqueda, y dado que las Fuerzas Armadas cuentan con

dichos códigos desde antiguo, donde se puede argumentar con cierto realismo el valor y aportaciones que las ROFAS pueden hacer en este campo.

En efecto, baste recordar como ejemplos, que tan sólo hace pocos años algunos bancos publicaron sus «Códigos de Estilo», que en diciembre de 1993 la Asamblea General de Asociaciones de la Prensa de España (FAPE) promulgó el «Código Deontológico de la Profesión Periodística», que en septiembre de 1994 la Asociación Española de Codificación Comercial (AECOC) elaboró el «Código de Buenas Prácticas Comerciales», etc. Todos ellos son Códigos usados por Grupos que pretenden perdurar en el tiempo y, salvando diferencias, estos modernos Códigos pueden considerarse parientes tardíos de nuestras ROFAS.

Respetando la posición de partida que tenga cada lector, y siendo consciente de que la importancia de un texto radica no sólo en sus características, sino en las interpretaciones que en cada época se hagan de su conte-

nido, me van a permitir que les invite a realizar un pequeño viaje turístico que nos lleve a redescubrir las ROFAS. Pero el viaje no lo haremos desde dentro del clásico entorno militar, sino desde fuera, observando el potencial interés que las ROFAS pueden despertar en el ámbito civil y esperando provocar con ello nuevos comentarios que despierten a las ROFAS, nuestra «Bella Durmiente» protagonista de este artículo.

## UNA ASOCIACION DE IDEAS: ORIGEN DE ESTE ARTICULO

Numerosos indicadores apuntan la idea de que a pesar de los avances tecnológicos, los progresos más importantes de la primera mitad del próximo siglo se producirán por un desarrollo expansivo y equilibrado de lo que significa la condición humana. Quizás por ello, y sobre todo a partir de 1980, hayan tenido especial significación los libros, revistas, cursos de formación, etc. relacionados con áreas de Desarrollo Personal, Recursos Humanos, etc.



ra Contínua, Teorías de Calidad Total, Gestión de Cambios, Reengineering, Teoría de Sistemas, Organizaciones Horizontales, Liderazgo, etc.

A medida que avanzaba en las lecturas, me encontraba con que algunas de las ideas e incluso técnicas allí expuestas, tenían gran relación con la vida militar. Sin embargo ello no era de extrañar conociendo los trasvases de experiencia que siempre ha habido entre organizaciones militares y civiles; y teniendo en cuenta la definición que hace J.M. Juran, en su libro «Juran y el Liderazgo para la Calidad: un Manual para Directivos», en el que define a la Empresa como: «Entidad organizada que produce bienes o servicios, sean o no para la venta, sean o no para obtener beneficios»; y tampoco había extrañeza en que por ejemplo Robert Mc. Namara fuera sucesivamente oficial de la Fuerza Aérea, presidente de Ford, y finalmente instaurador en su Ministerio de Defensa del Sistema de Presupuestos por programas.

En cambio, lo que sí me llamaba la atención durante estas lecturas, de tipo humanístico y empresarial, era que me recordasen a veces a un texto muy conocido para mí con anterioridad. Ese texto eran las Ordenanzas, las ROFAS, y aquí surgió la asociación de ideas y la pregunta que originó este artículo: ¿por qué las lecturas de estos temas me recordaban a las ROFAS? ¿A qué se debía dicha asociación de ideas?...

Como aficionado al tema siempre había prestado atención a diversos textos de Historia, Psicología, Sociología, etc., a los que más adelante añadí temas empresariales, de Management, Marketing, Procesos y Mejo-

## MANAGEMENT: LA PRIMERA PISTA

Dado que esta asociación de ideas se hizo cada vez más insistente decidí investigar el asunto con más profundidad. Aprovechando el paso por la Escuela Superior del Aire realicé un trabajo sobre las ROFAS que me llevó, tras consultar mucho de lo que se había escrito sobre las mismas, hasta los archivos particulares del general de Aviación Ramón Salas Larrazábal, quien amablemente accedió a recibirme en su casa de Salamanca en el verano de 1992, antes de su fallecimiento.

El interés de la visita era enorme ya que el general Salas era un prestigioso historiador; además de haber sido secretario de la Comisión Interejércitos que elaboró las ROFAS. Pero lo más importante para mí y objetivo principal de la visita, era, tras leer parte de su obra y la de sus compañeros de Comisión para las ROFAS, poder acceder directamente a las actas de las reuniones de trabajo que se celebraron para preparar el borrador de la Ley.

Dichas actas y su documentación auxiliar se encontraban contenidas en once carpetas, de cartulina azul, de las que se cierran con elásticos, las cuales serán motivo de otro artículo más adelante. Y, para no salirme del tema, fue de entre estas carpetas de donde salió la primera pista relacionada con este artículo.

Me explico. Como antes dije, yo siempre me había extrañado de que a pesar de las numerosas menciones que en libros de autores civiles de Historia, Psicología, Sociología, Economía, Temas Empresariales, etc. se hacían sobre el ámbito militar, ninguno de dichos comentarios se refiriese explícitamente a un documento tan esencial para los militares como eran sus Ordenanzas.

Pero, como he dicho, de entre una de las carpetas del general Salas, en concreto de las dedicadas a la segunda parte sobre la confección de las Ordenanzas Particulares de cada Ejército, saltó la primera pista. Se trataba de un artículo escrito por el profesor Julián Carrasco Belinchón y titulado: «Doctrina Militar y Mana-

Factores determinantes de empresas y administraciones

Cuadro nº 1

### Sujetos económicos

Factores determinantes	Empresas	Administración
Objetivos	Animo de lucro. Cobertura de costes	Satisfacción de las necesidades generales.
Financiación	Ingresos de las actividades empresariales	Tributos.
Posición en el mercado	Actividad completa	Actividad parcial
Forma de mercado	Competencia	Monopolio
Principio de gestión	Régimen de economía de mercado	Legitimidad política.
Instrumento de gestión	Dinero	Normas
Principio de gestión	Régimen de economía de mercado	Legitimidad política.
Instrumento de gestión	Dinero	Normas
Principio de actuación	Productividad	Legalidad
Instrumentos de actuación	Derecho privado	Derecho público
Principio de prestación	Lucro	Servicio
Incentivos	Monetarios	Sociales
Determinación de ingresos	Negociaciones tarifarias	Legislación
Métodos de cálculo	Dópica	Cameralística
Control	Control del resultado	Control de financiación

gement» (Boletín nº 83 de julio-agosto del Centro de Información Técnica y Material Administrativo - CITE-MA). En dicho artículo, su autor argumentaba lo siguiente: «En las Ordenanzas existe una inagotable fuente de inspiración y un campo de referencia sumamente amplio y fecundo. Su análisis puede sugerir pautas de conducta e incitar a modelos de comportamiento susceptibles de aplicación inmediata en la praxis del Management, dentro del campo civil, y tanto público como privado».

Tal afirmación, con una lógica evidente para todo militar o civil que conozca el texto de las ROFAS, me proporcionó como he dicho la primera pista de este artículo; pero más importante aún, atrajo una segunda y esta vez más inquietante pregunta: ¿Sería el profesor un simpatizante con opiniones particulares y anecdóticas sobre las ROFAS? ¿Habría tras sus opiniones otras ideas más generales que lo apoyarían?...

#### **ADMINISTRACIONES Y EMPRESAS: LAS PRUEBAS**

Para intentar responder a estas preguntas había que dirigir los pasos de búsqueda hacia una organización que pudiese prestar Servicios que, en ciertos aspectos, pudiesen considerarse intermedios entre la Institución Militar y las Empresas: la Organización elegida fue la Administración Pública.

Entre los textos publicados por el Ministerio para las Administraciones Públicas, en el nº 223 de la Revista Documentación Administrativa (julio-septiembre 1990), se encontraba el artículo titulado: «¿Qué pueden aprender recíprocamente las empresas privadas y las administraciones públicas?», traducido de su autor alemán Peter Eichhorn, y en el que denunciaba textualmente el «desconocimiento mutuo que entre sí tenían las empresas y administraciones», se proclamaba que «las coincidencias eran mayores que las diferencias» y, entre otros interesantes cuadros comparativos, proporcionaba los cuadros nº 1 y 2 que se adjuntan en el presente artículo.

Y es precisamente de estos cuadros de donde se pueden extraer las prue-

bas que apoyan la opinión del profesor Carrasco Belinchón. En el cuadro nº 2, y salvando las diferencias entre Administración Pública e Institución Militar, se señala que una de las áreas en que las empresas pueden aprender de las administraciones, y yo añadiría, de las Instituciones Militares, es en el área de «Códigos de Comportamiento»; lo cual convierte a las ROFAS en un texto de consulta y referencia obligada, tal y como aseveraba años antes el profesor Carrasco Belinchón.

Pues bien, siguiendo mis pensamientos, el proceso que comenzó con una asociación de ideas encontró una pista, y esta pista condujo a unas pruebas; y como anteriormente, pero esta vez de forma más serena, estas mismas pruebas me llevaron a una tercera pregunta: «Dentro de qué naturalezas comunes al ámbito militar y civil se enmarcaban estas pistas y pruebas?»

#### **CULTURA: LA MADRE DEL CORDERO**

Continuando con este rápido viaje y una vez superado el ecuador de este artículo hice un descanso para descubrir más tarde un enorme cartel que decía: La cultura es la madre del cordero.

Recordé entonces la definición de que cultura ofrecía E.H. Schein en su libro «La Cultura Empresarial y el Liderazgo» (Plaza y Taus 1992). Decía así: «Cultura es el conjunto de creencias inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo, a medida que aprende a afrontar los problemas de adaptación externa y de integración interna. Que ha funcionado suficientemente bien para ser juzgada válida, y consiguientemente, para ser enseñada a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir sobre estos problemas».

Tras releer esta definición, la cual abarca desde formas complejas de pensamiento hasta costumbres cotidianas, sólo se puede convenir en que una gran parte de la cultura de las FAS, su parte más esencial, se haya reflejada en las ROFAS. Asimismo, y tal como asevera el general de Aviación José García Rodríguez, en su Memoria de Graduación del III Curso Superior de Administración Pública,

titulada «Una Aproximación a la Cultura Organizativa en el Ejército del Aire», y realizada en 1992: «Las Reales Ordenanzas de las FAS, y las particulares del Ejército del Aire, suponen el activo más importante de la cultura organizativa del Ejército del Aire».

Pero la trascendencia de estas conclusiones, y motivo por el cual la cultura se convierte en la «madre del cordero» radica, ni más ni menos, en que está admitido que la cultura de una organización puede constituirse en su mayor fuente de excelencia y cohesión, o por el contrario en la causa de su ineficacia y extinción. Ello coloca a las ROFAS en un papel protagonista como instrumento de cambio, evolución y mejora institucional.

Pero con la «madre del cordero» tampoco acaba el viaje. Partiendo de la base de una adecuada cultura, de eficaces esfuerzos de planificación y ejecución, de una aplicación correcta de los procesos y controles necesarios, etc. ¿Es posible hacer algo más para que los resultados se produzcan en la cantidad, calidad y momento oportunos? y caso que sea posible hacer algo más, ¿qué pretenden hacer las ROFAS?

#### **SOFTWARE DE PENSAMIENTO: LA CLAVE PARA LA DÉCADA DE LOS 90**

Obviamente, y respondiendo a la pregunta anterior, siempre se puede hacer algo más y de hecho las ROFAS no ponen techo al afán de superación; pero para argumentar la cuestión y relacionarla también con las ROFAS, es necesario desarrollar un poco más el asunto.

Quizás la clave para sobrevivir y obtener mejores resultados en la década que vivimos no estriba en ir más lejos o más rápido dentro de los vectores en que ahora nos movemos; quizás la clave se encuentre en complementar la cultura de la organización con nuevas formas dinámicas de pensamiento que añadan al «trabajo bien hecho», el «plus de anticipación» que nuestra época de acelerados cambios requiere. Lo cual equivale a decir, haciendo quizás un homónimo similar informático, que es

necesario actualizar, una vez más, el software del modo de pensamiento vigente hasta la fecha.

Y con software de modo de pensamiento no me refiero a educar o formar más y mejor al personal para actualizar el «qué pensar», sino a integrar nuevas dimensiones, imprecisas y abstractas años atrás pero dominadas hoy día mediante métodos interdisciplinarios. Me refiero a saltar a la dimensión del «cómo pensar», esa

nemos sobre la pista de los programas de software del modo de pensamiento, que nos permitan seguir actuando con la clásica eficacia, pero también y al mismo tiempo con la necesaria anticipación sobre los problemas.

Por poner un ejemplo. Se sabe que muchas organizaciones invierten grandes esfuerzos en cursos de formación para aumentar la cantidad y calidad de conocimientos de sus

bién para otra ocasión y por hoy sólo lo ilustraremos con un ejemplo. Si actitud es: «La tendencia de comportamiento de una persona»; se convendrá en que es más cómodo orientar las actitudes de las personas que tener que corregir continuamente cada uno de sus actos; ya que estos no son más que un reflejo de sus actitudes; y éstas a su vez, de sus ideas y creencias; y estas fruto de...

Y premeditadamente acaban aquí estas reflexiones para apuntar que las ROFAS ya incluyen, a pesar de haberse escrito en 1977, la semilla de lo hablado anteriormente. Por ello las ROFAS son bastante más que unas reglas, de hecho, y a modo de ejemplo, contienen una importante regulación y orientación de actitudes (arts. 51, 70, 72, 76, 121), de creencias (arts. 29, 49, 146), de hábitos (art. 25, 30, 37), expectativas (art. 14, 16), etc., lo que en cierta forma las convierte en el programa oficial y autorizado de software del modo de pensamiento dentro de las FAS.

### Qué pueden aprender recíprocamente las empresas y las administraciones

Cuadro n° 2

Dirección de transferencia		
	Las administraciones aprenden de las empresas	Las empresas aprenden de las administraciones
Ambito de aprendizaje		
Management	Sistemas objetivos Concepción de dirección Control	Responsabilidad (fomento del bienestar social) Reglamentos de procedimiento Distribución de funciones
Organización	Organización del tamaño de la empresa Producción propia y suministros externos. Modelos de almacenamiento	
Marketing	Actividades dirigidas al público Investigación de mercado Test	Marketing social
Política de personal	Planificación de efectivos de personal Planificación de destinos del personal Incentivos de producción	Revirement Ética profesional Códigos de comportamiento
Política de información	Planificación de liquidez Calculo de costes Análisis de rentabilidad Técnicos de información y comunicación	Publicidad de planes Planificación a largo plazo Análisis de coste/beneficio Presupuestación

cualidad o dimensión especial que a veces, y si no hemos sido envidiosos, hemos adivinado en los actos realizados por nuestros compañeros de mayor competencia y prestigio.

Para explicar esto hay que resaltar que las personas no sólo usan información y conocimientos (qué pensar), sino que también manejan visiones, creencias, valores, actitudes, expectativas, hábitos, etc. (cómo pensar); los cuales, y como es sabido, son conceptos tan importantes y decisivos para conseguir buenos resultados como los puros conocimientos y experiencia. Y es, partiendo de una base de conocimientos, completada con una educación de las personas en estos otros conceptos, donde nos po-

miembros; en cambio no invierten nada en la educación de sus visiones, actitudes, etc. Sin embargo según datos extraídos del artículo de Rosander «The Quest for Quality in Services» de la revista Quality Press 1989, la encuesta Gallup efectuada en USA en 1985 señala al factor «Actitud del Personal» como un responsable importante de la baja calidad en servicios, tanto públicos como privados, ofreciendo entre otros los siguientes porcentajes por sectores: 15% en reparación de automóviles, 32% en líneas aéreas, 44% en servicios públicos, etc.

Pero ¿cómo se educan las actitudes, creencias, valores, hábitos, etc. de las personas? Lo dejaremos tam-

### UNAS NOTAS PARA CONCLUIR

Próximo a concluir desearía haber sido capaz de ofrecer una forma distinta de ver las Ordenanzas. En mi particular opinión, el texto de las ROFAS no sólo no está aletargado a nivel interno de la institución militar, sino que además es susceptible de desarrollar una gran proyección externa.

Para orgullo y satisfacción de las comunidades militar y civil españolas, las ROFAS, debidamente interpretadas y adaptadas, constituyen un modelo de referencia, en cuanto a los códigos de conducta se refiere, para cualquier sector y nivel de actividad que persiga una proyección en el tiempo, de acuerdo con las actuales tendencias sobre calidad total.

Existen precedentes del interés que las ROFAS han suscitado (FAS sudamericanas, artículos de estudiosos, etc.) y se pueden argumentar sus interesantes aplicaciones. Los motivos de su escasa e inexplicable proyección fuera del ámbito militar español cabe buscarlos en la historia y sobre todo en la tradicional «humildad a la española», «virtud» seguida también celosamente por su comunidad militar ■