

# Las Nuevas Estructuras en la Organización de Estados Mayores de Fuerzas de Paz

Mayor Hernán Federico Cornut, Ejército Argentino

*En el campo de las estructuras las apariencias engañan. No podemos basarnos en elegantes conceptos de salón, sino que tenemos que aventurarnos en la búsqueda directa de fenómenos de investigación. La observación minuciosa aporta numerosas sorpresas.*

— Henry Mintzberg

**D**URANTE algún tiempo mientras me desempeñaba como responsable de la materia Organización en el ámbito de la Escuela Superior de Guerra (ESG) “Teniente General Luis María Campos”, constituyó especial preocupación de mi parte conciliar los contenidos sumamente teóricos de esa disciplina con la necesidad de concreción práctica que demandaba el alumno para entender la aplicabilidad de lo que estaba aprendiendo. En otras palabras, mi objetivo era demostrar que realmente todo lo visto en sala de aula era mucho más que una simple especulación teórica de laboratorio, y que por el contrario esa misma teoría era simplemente una herramienta que nos ayudaría a ordenar las ideas para comprender la realidad. Fue en ese contexto que intenté desarrollar la materia en aquella oportunidad, y que servirá ahora como principios a tener en cuenta a lo largo del presente artículo.

El objeto del trabajo en cuestión es analizar los cambios introducidos en las estructuras de los Estados Mayores de Fuerzas Multinacionales de Paz, a fin de determinar en que medida respetan y se relacionan con la teoría organizacional actual, desde un punto de vista científico.

En virtud de nuestro objetivo, iniciaremos estableciendo las bases de análisis a través de la presentación de la nueva estructura del Estado Mayor (EM) y algunos conceptos básicos con relación a las características propias de las actividades de EM extraídos de experiencias en el trabajo en el marco de las Naciones Unidas (ONU).

Inmediatamente pasaremos al análisis propiamente dicho de los cambios introducidos en la estructura estudiada, a la luz de los contenidos curriculares constantes en la materia Organización de la ESG, esencialmente en la obra “La Estructuración de las Organizaciones” de Henry Mintzberg. Por último, enunciaremos nuestra opinión acerca del tema concluyendo sobre la validez de los cambios introducidos y su consonancia con la teoría administrativa.

## Antecedentes y Bases para el Análisis

Existen dos situaciones posibles para el empleo activo de fuerzas en el contexto de una Operación Militar de Paz (OMP). La primera es el caso de una Operación de Mantenimiento de la Paz (*Peacekeeping Operation - PKO*). Esta constituye el empleo de personal militar, policial y civil para auxiliar en la implementación de acuerdos de cese de hostilidades celebrados entre las partes en litigio. Sus principios básicos son: el consentimiento de las partes, la imparcialidad, el uso mínimo de la fuerza limitado a la autodefensa y el carácter voluntario de participación por parte de los Estados Miembros. Aunque no se encuentra explícitamente mencionado en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estas operaciones respaldadas por el Capítulo VI aparecen en la actualidad como un instrumento de control por parte de terceros, de conflictos interestatales e intraestatales, a través de la intervención internacional no violenta, voluntaria, pautada por la imparcialidad y consentida por los estados anfitriones. La segunda posibilidad de uso de tropas está contenida por una Operación de Imposición de la Paz (*Peace Enforcement Operation - PEO*). En esta situación las fuerzas militares se destinan a restaurar la paz o establecer condiciones específicas en un área de conflicto o tensión, donde las partes involucradas (o

al menos una de ellas) no consientan plenamente con la intervención de ONU y se encuentren en confrontación bélica. En este caso el empleo de la fuerza está respaldado por el Capítulo VII de la Carta ONU y, obviamente, podrá recurrir a operaciones tácticas para la consecución de sus objetivos.

A su vez cabe destacar la existencia, de hecho, de las denominadas operaciones “Capítulo VI y medio”. Estas operaciones militares aún cuando no están tipificadas como tales en la Carta ONU, constituyen una posibilidad cierta en el desarrollo de cualquier OMP, ubicándose entre las de Capítulo VI (*PKO*) con consentimiento de las partes y no violencia, y las de Capítulo VII (*PEO*) sin expreso acuerdo de los beligerantes y uso de la fuerza como principal medio para el cumplimiento de la misión.

Otro aspecto de interés a destacar es que mientras que los sistemas militares pueden ser entendidos en términos de comando y control tradicionales, las OMP y especialmente una *PKO*, demandan consideraciones particulares ya que presentan diferencias con las Operaciones de Guerra, y se caracterizan por una mayor interacción con Organizaciones No Gubernamentales (*NGO*) y Organizaciones Privadas de Voluntarios (*PVO*), las cuales no se encuadran en ningún sistema de autoridad formal previamente establecido, dificultando en ocasiones los esfuerzos de coordinación.

En cuanto a las características organizacionales que repercuten en la conformación de un EM para *PKO*, podemos decir que no existen dos misiones que se desarrollen en situaciones idénticas, razón por la cual se torna imposible adoptar esquemas rígidos que sirvan para cualquier OMP. En este orden de ideas, el Estado Mayor de la fuerza presenta como denominador común en todos los casos una desfavorable transitoriedad de sus miembros en el desempeño de sus funciones específicas, teniendo en cuenta que los mismos permanecen como máximo un año, siendo normal un período de seis meses. Es esa falta de continuidad en los cargos que produce ciertos inconvenientes que describiremos seguidamente:

**Unidad de Comando.** Este aspecto se perfila como uno de los más difíciles de tratar para una *PKO*. Las fuerzas de Naciones Unidas son normalmente organizadas en coaliciones, dificultándose el ejercicio del comando por el hecho de coexistir varios ámbitos de control superpuestos junto con diferentes interpretaciones y puntos de vista, que van desde simples cuestiones formales hasta conceptos de empleo de la fuerza física, haciendo de la conducción una tarea de suma complejidad.

Otro punto de fricción constante radica en la supuesta subordinación absoluta de las tropas de un país contribuyente a la autoridad de la ONU. En realidad la experiencia indica que no hay una transferencia plena de autoridad de los Estados Miembros hacia la figura del Comandante

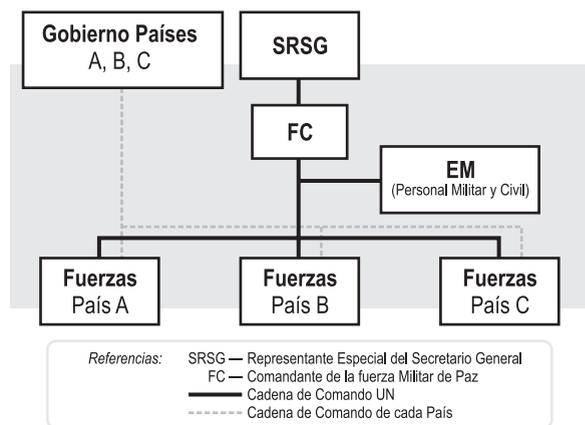


Figura 1. Relaciones de Dependencia de las Fuerzas Participantes de una Operación Militar de Paz

de la Fuerza de Paz (*Force Commander-FC*), estableciéndose en la práctica un doble relacionamiento en la cadena de comando, situación por la cual el responsable de un contingente nacional responde tanto al *FC* como a las directivas de su propio país. Para ejemplificar el caso presentamos el gráfico de la Figura 1.

Teniendo en cuenta la dinámica propia de una *PKO*, los gobiernos nacionales son renuentes a asumir riesgos innecesarios en la utilización de sus fuerzas militares.

**La experiencia indica que no hay una transferencia plena de autoridad de los Estados Miembros hacia la figura del Comandante de la Fuerza de Paz (*Force Commander-FC*), estableciéndose en la práctica un doble relacionamiento en la cadena de comando, situación por la cual el responsable de un contingente nacional responde tanto al *FC* como a las directivas de su propio país.**

Así, las naciones participantes restringen al máximo el grado de autoridad delegada, intentado influir en la toma de decisiones aún de los menores niveles.

De este modo y ante la imposibilidad con que se enfrenta la ONU para conducir eficazmente una Operación de Imposición de la Paz, opta por delegar autoridad en una nación con capacidad para llevar adelante tal operación unilateralmente y legítima todas las acciones emprendidas por esta. Es importante destacar que el Artículo 52 de la Carta ONU autoriza a los bloques regionales a hacer uso de la fuerza militar para que desarrollen *PKO* en sus respectivas áreas de influencia; sin embargo en la actualidad la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), junto con el Eurocuerpo son los únicos

bloques regionales con posibilidades de conducir ese tipo de operaciones.

**Intereses de los Estados Miembros contribuyentes.** La experiencia reciente nos muestra que el aporte de tropas a las zonas de conflicto en el marco de ONU por parte de los países miembros, es directamente proporcional a los intereses estratégicos y económicos de los mismos en la región en cuestión. Esto tiene un reflejo directo en los sistemas operacionales, especialmente de Inteligencia. Una Fuerza para el Mantenimiento de la Paz debería difundir la información obtenida para todos sus componentes, sin embargo esto no ocurre siempre. La

**Una Fuerza para el Mantenimiento de la Paz debería difundir la información obtenida para todos sus componentes, sin embargo esto no ocurre siempre. La mayor capacidad de reunir información y producir Inteligencia (bajo el rótulo de “Informaciones”) por parte de algunos países, se torna un factor de presión y un “valor negociable”, estableciéndose marcadas diferencias en la conducción de los distintos contingentes nacionales, y generando fricciones aún dentro de un mismo EM.**

mayor capacidad de reunir información y producir Inteligencia (bajo el rótulo de “Informaciones”) por parte de algunos países, se torna un factor de presión y un “valor negociable”, estableciéndose marcadas diferencias en la conducción de los distintos contingentes nacionales, y generando fricciones aún dentro de un mismo EM. En este sentido, es fundamental la figura del Jefe del Estado Mayor (JEM) y su acción permanente para mantener el equilibrio y las buenas relaciones entre los integrantes del EM de distintas nacionalidades.

**Organización y aptitud operacional del EM.** Indudablemente el éxito de cualquier operación depende en gran medida del perfecto funcionamiento del EM, de su adecuada organización y aptitud operacional, bien como de un ajustado acoplamiento de todos sus órganos, de manera tal que se favorezca la convergencia de esfuerzos y se minimicen los efectos perjudiciales de la doble cadena de comando (comando nacional y comando de la misión) que ya se expresó. Entre las principales aptitudes que deberá poseer un EM para una OMP del tipo *PKO* podemos mencionar:

- Capacidad de absorber y destacar personal como consecuencia de las rotaciones de contingentes, a cualquier momento y sin afectar la eficiencia operacional.

- Capacidad de asumir inmediatamente una mayor carga de trabajo, producto de cambios inesperados de la situación.

- Posibilidad de adaptación a otro tipo de misión en lapsos reducidos.

- Aptitud para el trabajo descentralizado, con gran libertad de acción y frecuentes contactos para la coordinación.

**Distribución de cargos.** Otro de los problemas más frecuentes en los EE.MM. de OMP con amplia participación multinacional, es la falta de homogeneidad derivada de la diferencia de experiencia y conocimientos de los oficiales que lo integran. Por su parte, este problema es motivado en gran medida por la política de la ONU para la asignación de puestos en forma proporcional al esfuerzo de aporte de los países miembros, sin reparar en demasía en las cualidades profesionales para el desempeño de las funciones de Estado Mayor.

**Influencia del idioma.** La comunicación es el otro punto crítico para el normal desenvolvimiento de las actividades de un EM multinacional. No bastará cierta fluencia en el idioma inglés (lengua normalmente empleada en el ámbito de la ONU), sino que además deberán dominarse los detalles del vocabulario técnico-militar propio de ONU, y establecerse conceptos claros y comunes para entender aquellas cuestiones que pueden ser interpretadas en forma distinta, según sea la procedencia del interlocutor del momento.

**Descentralización y coordinación.** El método de trabajo del EM de una *PKO* es altamente descentralizado de manera que le permita acompañar la dinámica de la operación y la gran cantidad de variables generadas por la interacción con los otros componentes no militares, como así también con las *NGO* y *PVO*. Consecuentemente se vuelve prioritario un mayor esfuerzo de coordinación entre las divisiones y departamentos del EM, de lo que es principal responsable el JEM. Así el JEM debe evidenciar una serie de cualidades personales que lo habiliten para el desempeño de sus funciones, prevaleciendo el sentido común y sus propios conocimientos profesionales.

Uno de los recursos utilizados para lograr la coordina-

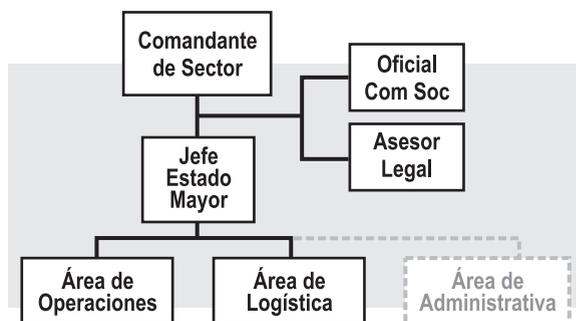


Figura 2. Nueva Estructura General del Estado Mayor

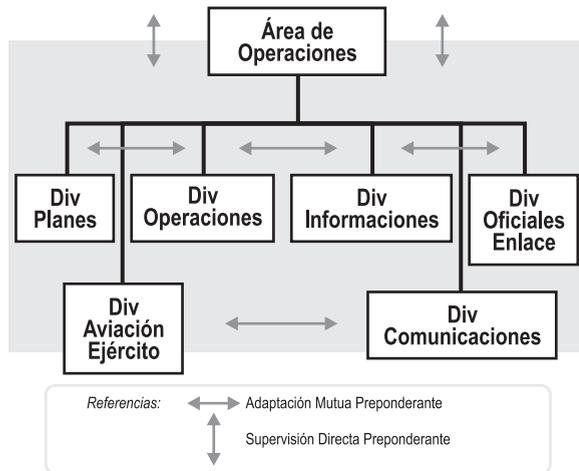


Figura 3. Organización del Área de Operaciones

ción consiste en un informe diario acerca de la situación de la fuerza en la últimas 24 horas. Otra medida eficaz para aumentar el intercambio de información y la actualización de datos lo constituye la presencia de Oficiales de Enlace junto a los comandos superiores.

Aún así, los instrumentos expresados no agotan ni resuelven totalmente la creciente demanda de coordinación, transformándose este aspecto en el punto de partida que generó las alteraciones en la organización del EM, como veremos más adelante.

**Especialización.** Indiscutiblemente la complejidad que plantea el desarrollo de una *PKO* en la actualidad, sumado a los extensos períodos de duración de las mismas, impone un tratamiento mucho más puntual y específico en las tareas normales de cada uno de los órganos del EM, dando lugar a una importante especialización por parte de cada uno de los integrantes del EM.

Una de las soluciones adoptadas para intentar resolver este problema consiste en la articulación del EM en dos áreas diferentes, una para Operaciones y otra para Logística, incluyendo una instancia más de coordinación y control entre la figura del JEM y los respectivos Jefes responsables por cada una de las divisiones tradicionales del EM. Esta estructura comenzó a experimentarse por parte de algunos Comandos de Sector en el marco de la OMP UNPROFOR (*United Nation Protection Forces*) en el territorio de Bosnia durante el año 1995, siendo rápidamente adoptada por la mayoría de los EE.MM. en aquella Misión.

Cabe mencionar también que dicha idea nació a semejanza de la anterior e igual estructuración del EM del denominado Eurocuerpo, la cual todavía está en vigencia y desarrollando sus actividades en el territorio de Kosovo (*KFOR*).

Con lo expuesto hasta el momento, creemos haber presentado una considerable cantidad de elementos de

juicio con suficiente peso conceptual como para concluir parcialmente que una Operación Militar de Paz del tipo *PKO*, posee características y perfiles propios que ameritan por parte del Estado Mayor de la Fuerza un tratamiento particular y diferente de las Operaciones Militares de Guerra, generando una inevitable especialización y dedicación de los integrantes del EM para atender con razonable posibilidad de éxito la enorme complejidad de estas operaciones.

### Análisis de la Nueva Estructura

La estructura objeto de nuestro estudio es la que se adjunta como Figuras 2, 3 y 4. Básicamente ella difiere de la organización de un EM regular por el incremento de un nivel jerárquico inmediatamente por debajo del JEM. Esta innovación redistribuye las responsabilidades de trabajo

**Uno de los recursos utilizados para lograr la coordinación consiste en un informe diario acerca de la situación de la fuerza en la últimas 24 horas. Otra medida eficaz para aumentar el intercambio de información y la actualización de datos lo constituye la presencia de Oficiales de Enlace junto a los comandos superiores.**

del EM mediante la implementación de dos grandes áreas: Operaciones y Logística, pudiéndose activar una tercera Administrativa en aquellos comandos de magnitud mayor y por ende con más preocupaciones en esa área.

A su vez cada una de esas nuevas áreas aglutina órganos del EM según la natural afinidad de las tareas comprendidas. De esa forma encontramos que el Área de Operaciones incluye en su estructura Inteligencia (Informaciones) junto al resto de los integrantes normales de una Div Op. Por su parte el Área de Logística abarca

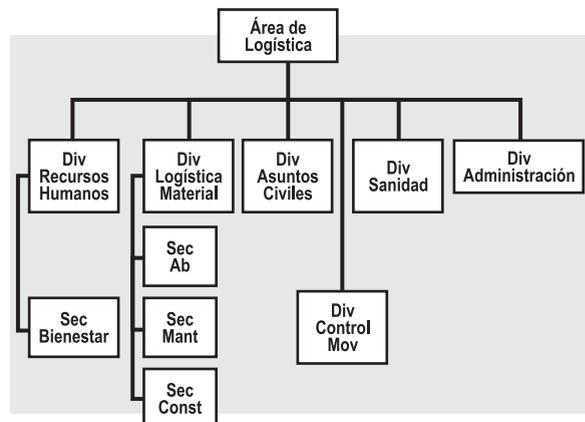


Figura 4. Organización del Área de Logística

los sectores de Recursos Materiales, Recursos Humanos, Asuntos Civiles, Sanidad, y Administración (Finanzas).

Nótese que en ambos casos, además de implementarse un nuevo nivel de control también se produce una ascensión jerárquica de algunos miembros que en la organización anterior formaban parte de lo que conocemos como Estado Mayor Especial.

Entrando plenamente en el tema diremos, siguiendo los conceptos de Mintzberg<sup>1</sup>, que organizar involucra tres aspectos significativos y secuenciales: la división del trabajo en sus tareas principales, la asignación de

**Una organización reconoce en su estructura cinco partes fundamentales: ápice estratégico, núcleo de operaciones, línea media, tecnoestructura y personal de apoyo. En este esquema y tomando la organización integralmente, el Estado Mayor conforma, por sus características y funciones, la tecnoestructura compuesta por analistas (OEM) de planificación y control cuya responsabilidad primaria radica en la normalización de las pautas de actividad de la organización mediante el asesoramiento y la asistencia al Comandante, en el marco natural de las actividades básicas de la conducción (planeamiento, organización, dirección, coordinación y control)**

responsabilidades para el desempeño de las mismas y por último la coordinación final de esas tareas en procura de un accionar armónico y coherente que posibilite el cumplimiento de la misión.

Desde el punto de vista teórico una organización reconoce en su estructura cinco partes fundamentales: ápice estratégico, núcleo de operaciones, línea media, tecnoestructura y personal de apoyo. En este esquema y tomando la organización integralmente, el Estado Mayor conforma, por sus características y funciones, la tecnoestructura compuesta por analistas (OEM) de planificación y control cuya responsabilidad primaria radica en la normalización de las pautas de actividad de la organización mediante el asesoramiento y la asistencia al Comandante, en el marco natural de las actividades básicas de la conducción (planeamiento, organización, dirección, coordinación y control).<sup>2</sup>

Nuestro esfuerzo de análisis se focalizará sobre la propia estructura del EM de una OMP, observando las relaciones lógicas con el resto de la organización (Fuerza

de Paz) pero sin encasillarse exclusivamente a su condición de tecnoestructura.

También dentro del campo teórico, se reconocen cinco mecanismos de coordinación presentados en orden creciente según la complejidad de la organización a controlar: adaptación mutua, supervisión directa, normalización (de los procesos de trabajo, de los resultados y de las habilidades) y nuevamente la adaptación mutua.

A su vez existen dos grupos conceptuales básicos para entender y diseñar una organización.

En primer lugar encontramos los Factores de Contingencia que comprenden las variables del contexto de la situación dentro de la cual una organización determinada deberá funcionar. Su ámbito de ocurrencia es la realidad que deberá ser aceptada como tal y no admitirá manipulaciones humanas, y actúa en forma determinante sobre las futuras estructuras. Los factores de contingencia se agrupan en cuatro unidades, a saber: edad y tamaño de la organización, sistema técnico de la misma, entorno en el cual desarrollará sus actividades y los factores de poder que influirán en la toma de decisiones.

El otro grupo conceptual básico lo constituyen los denominados Parámetros de Diseño. Estos representan las herramientas a través de las cuales se da forma a la estructura de la organización. Abarca tanto los aspectos formales de flujos de autoridad como los informales de comunicación y trabajo, reflejando estos últimos las reales necesidades de una estructura para funcionar adecuadamente.

Los parámetros de diseño se aglutinan también en cuatro unidades: diseño de puestos, diseño de la superestructura, diseño de los enlaces laterales y diseño del sistema de toma de decisiones.

Es importante destacar que en el proceso racional de estructuración la causalidad fluye naturalmente de los factores de contingencia, habida cuenta de su carácter determinante, hacia los parámetros de diseño. En otras palabras, cualquier secuencia de diseño deberá comenzar por el estudio de las variables de la situación en la cual la organización funcionará, para luego intentar construir una estructura que atienda adecuadamente la realidad. Los factores de contingencia condicionan el diseño definitivo actuando determinantemente.

**Hipótesis sobre la efectividad estructural.** En relación con el punto anterior, la teoría presenta otro elemento de juicio que deberemos adoptar como principio para guiar nuestro trabajo de organizar. Así nos deparamos con la hipótesis de congruencia por la cual la estructuración efectiva requiere que los parámetros de diseño se ajusten debidamente a los factores de contingencia lo que indica que para alcanzar el éxito la organización debe construirse en consonancia con el contexto en que actuará. La otra especulación se denomina hipótesis de configuración e indica que la estructura efectiva requiere consistencia interna entre los distintos parámetros de diseño, en obvia

referencia a la necesidad de armonía entre los componentes de la organización.

Es importante retener estos modelos racionales, especialmente la hipótesis de congruencia, para poder elaborar luego nuestras conclusiones.

**Factores de Contingencia: el entorno.** De las once variables independientes que conforman los factores de contingencia, sin lugar a dudas el entorno ejerce la presión más importante a la hora de definir los parámetros de la estructura. Es por eso que pasaremos a interpretar el entorno que rodea las actividades de un EM en una OMP.

*¿Cuáles son las dimensiones de ese entorno que nos preocupan?*

En primer lugar la estabilidad, reconociendo dos posibles situaciones: entornos estables o dinámicos. La pauta de dinamismo no debe ser entendida en la idea de variabilidad. La vida y el mundo en general no son estáticos sino que se desenvuelven en un ambiente de permanente variación. La dimensión de dinamismo a que hacemos referencia tiene que ver con la incapacidad de la organización para afrontar las situaciones imponderables, y por lo tanto no susceptibles a la previsión. De ese modo podemos prever un cambio de clima que afectará las operaciones mediante un oportuno pronóstico meteorológico, pero difícilmente podemos “adivinar” la presencia de una *NGO* humanitaria que sin autorización ni aviso previo, comienza a desenvolver tareas de apoyo a refugiados en una zona conflictiva que irremediablemente traerá como consecuencia la reacción negativa de una de las partes envueltas en el problema, ocasionando la pérdida de aquel delicado equilibrio que tanto nos había costado conseguir en nuestra zona de responsabilidad. El entorno dinámico hace que el trabajo de la organización resulte incierto e impredecible.

En el caso de una fuerza que desarrolla una *PKO* consideramos que enfrentará un entorno de alto dinamismo, teniendo en cuenta la gran cantidad de actores presentes del tipo *NGO* y *PVO* que normalmente no aceptan ninguna clase de encuadramiento en jerarquías formales actuando con absoluta autonomía y sin reparar mucho en la situación general del conflicto que se vive. También creemos que el contexto se torna dinámico por causa de existir dos fracciones enfrentadas con intereses y voluntades diferentes, en la mayoría de los casos originadas por razones étnicas y culturales y que no siempre actúan en forma racional, demandando del EM de la fuerza una capacidad de percepción subjetiva de los hechos que le permita anticiparse a los acontecimientos.

En segundo lugar la complejidad del entorno, aceptando que el mismo puede ser simple o complejo. La pauta de complejidad estará caracterizada por la dificultad para comprender el trabajo a realizar en función del cumplimiento de la misión. Se relaciona fundamentalmente con la cantidad de conocimientos sofisticados necesarios para entender la situación planteada y obrar

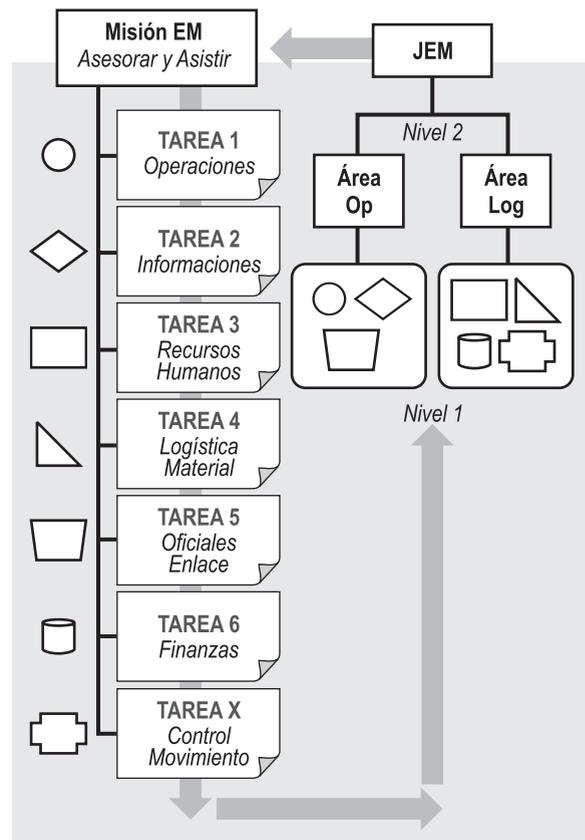


Figura 5. Proceso Racional de Diseño Aplicado a la Superestructura

en consecuencia.

En este orden de ideas, deberemos aceptar que el entorno de la guerra en general, y de una *PKO* en particular revisten especial complejidad. Fundamentamos esta opinión en la gran demanda de subsistemas requeridos (de operaciones, de inteligencia, de apoyo logístico, administrativo, de armas, etcétera) para interpretar el entorno y accionar oportunamente. Todo esto se ve agravado en el caso de una *PKO* por las causas del conflicto que se trate, la posición de la Fuerza de Paz como tercero en discordia intentando hacer cumplir un mandato impuesto con mínimo uso de la fuerza, la imposibilidad de controlar todas las organizaciones presentes en la zona, la imprescindible capacidad de negociación y mediación que deben poseer todos los integrantes, y finalmente la extraña sensación que experimenta el profesional militar el cual fue entrenado para imponer la propia voluntad a un adversario mediante la aplicación racional de la fuerza, y que ahora se ve prácticamente impedido de recurrir a tal herramienta para cumplir su misión.

Por su parte, la complejidad del entorno también afectará, aunque en menor medida, otro factor contingente: el sistema técnico de la organización.

Con lo expuesto hasta el momento podemos decir que el entorno particular de una *PKO* se presenta como sumamente dinámico y complejo.

Continuando con nuestro razonamiento, pasaremos ahora a exponer las influencias del entorno y sus consecuencias sobre una fuerza con misión de *PKO* y su EM en particular. Para ello nos valdremos de dos hipótesis presentadas en “La Estructuración de las Organizaciones”.<sup>3</sup>

La hipótesis Número 9 plantea que cuanto más dinámico es el entorno, más flexible resultará la estructura.

Efectivamente en un entorno estable la organización es capaz de prever sus condiciones futuras y actuar

**Así nos deparamos con la hipótesis de congruencia por la cual la estructuración efectiva requiere que los parámetros de diseño se ajusten debidamente a los factores de contingencia lo que indica que para alcanzar el éxito la organización debe construirse en consonancia con el contexto en que actuará. La otra especulación se denomina hipótesis de configuración e indica que la estructura efectiva requiere consistencia interna entre los distintos parámetros de diseño, en obvia referencia a la necesidad de armonía entre los componentes de la organización.**

con un grado de certidumbre bastante satisfactorio, lo que ocasiona un ambiente de sistema protegido en el que raramente surgirán anomalías. Pero en el caso de enfrentar un entorno dinámico plagado de situaciones imponderables, será preciso adoptar una estructura más orgánica y con mayor libertad de acción que permita a sus miembros adaptarse a los cambios para luego generar soluciones acordes a los problemas en curso. A su vez existirá una tendencia a aumentar el flujo de comunicación informal entre los miembros del EM, de forma tal de acompañar las situaciones anómalas y estar en capacidad de asistir y asesorar en oportunidad. Todo esto indica un incremento en la adaptación mutua entre los miembros del EM, pasando la supervisión directa a un segundo plano aunque sin dejar de existir como mecanismo de coordinación.

La hipótesis Número 10 nos propone que cuanto más complejo sea el entorno, más descentralizada quedará la estructura.

Al encontrarse ante un entorno simple la organización recurre a una única persona o instancia para la toma de

decisiones, habida cuenta de que la coordinación puede lograrse apenas en un cerebro director. En situación diametralmente opuesta, cuando la organización se depara con un marco de acción complejo una sola persona no puede procesar toda la información proveniente de las variables en juego, afectando la comprensibilidad de la situación. “Así pues, el conjunto de decisiones por tomar tiene que dividirse en subconjuntos, cada uno de los cuales puede ser comprendido por un cerebro o equipo de cerebros.”<sup>4</sup>

Es exactamente esto lo que ocurre con la nueva estructura del EM de una *PKO*; ya no es viable que el JEM procese, coordine y controle un número importante de tareas (órganos del EM) de suma complejidad y cada vez más heterogéneas por causa de su especificidad. Debe recurrir entonces a algún arbitrio en el rediseño de la estructura introduciendo un nuevo nivel, materializado en las áreas de Operaciones y Logística, que permita una efectiva coordinación a través del mecanismo de supervisión directa.

Además de lo expresado, creemos que tanto los entornos dinámicos como los complejos inciden en las estructuras del EM obligando a una sensible especialización de sus integrantes, de tal forma que les permita aprehender la complicada realidad de una *PKO* agravada por el dinamismo que imponen las situaciones imponderables. Solo especialistas con conocimientos profundos en las áreas de interés necesarias podrán desempeñarse con eficiencia en su función de Estado Mayor a fin de cooperar en la toma de decisiones del Comandante.

**Factores de Contingencia - sistema técnico.** Aceptaremos por este concepto el conjunto de instrumentos colectivos que utilizan los integrantes del núcleo operativo para realizar su trabajo. En el caso de una organización militar, incluyendo fuerzas de paz, esos instrumentos están representados por los distintos subsistemas que componen el sistema de la fuerza propiamente dicha. Entre los principales encontramos sistemas de armas, de decisión, de apoyo logístico y administrativo que tendrán como responsabilidad la transformación de los *inputs* (situación militar actual en términos de operación de paz) en *outputs* (situación militar favorable).

La dimensión de la sofisticación se relaciona con la complejidad del sistema técnico, que a su vez estará de acuerdo a la complejidad de la situación militar que se pretenda modificar, afectando fundamentalmente la variable de comprensibilidad del trabajo pero no las actividades puntuales de operación de los sistemas. En otras palabras, sistemas técnicos sofisticados para atender situaciones complejas afectarán la comprensibilidad del trabajo en el esfuerzo de coordinación y control de dichos sistemas por parte del EM, no demandando esfuerzos de comprensión superlativos de quienes deban operar los sistemas.



Fotos: Departamento de Defensa

*Integrantes de la 10ª División de Montaña realizan operaciones de acordonamiento y registro de las aldeas de Tupaci y Jezero.*

Los problemas de comprensibilidad se hacen sentir en la tarea de coordinación del EM para lograr los efectos deseados mediante la acción de la organización militar.

Una vez más, el trabajo de coordinación de los sistemas involucrados implicará en un acabado dominio de los mismos por parte de los órganos del EM, produciendo una evidente especialización.

Habiendo explicado los aspectos determinantes que actuando como causas orientarán la configuración estructural de la organización que se trate, pasaremos ahora a analizar los efectos de dichos aspectos que se concretarán en los parámetros de diseño.

Cabe resaltar que estudiaremos los efectos de los factores contingentes sobre la conformación del Estado Mayor, visualizando el mismo como una organización propiamente dicha y aislándolo, momentáneamente, de su función de tecnoestructura.

**Diseño de Puestos - especialización del cargo.** Cuando hablamos de puestos en términos organizacionales, estamos haciendo referencia a las tareas individuales que deben realizarse para alcanzar el funcionamiento de la organización. Dicho de otra manera, el diseño de puestos es la asignación formal de responsabilidades a cada miembro del EM, y que responderá al paso previo de división del trabajo. Así, este parámetro constituye el punto de partida inevitable para el diseño de cualquier estructura.

En esa idea, los cargos pueden especializarse en dos

**Creemos que tanto los entornos dinámicos como los complejos inciden en las estructuras del EM obligando a una sensible especialización de sus integrantes, de tal forma que les permita aprehender la complicada realidad de una PKO agravada por el dinamismo que imponen las situaciones imponderables. Solo especialistas con conocimientos profundos en las áreas de interés necesarias podrán desempeñarse con eficiencia en su función de Estado Mayor a fin de cooperar en la toma de decisiones del Comandante.**

dimensiones. En primer lugar encontramos la amplitud, entendiendo por tal cuántas tareas distintas contiene cada puesto y que ámbito comprenden dichas tareas. Esto varía desde aquel individuo que realiza múltiples funciones hasta el otro que apenas se centra en una tarea específica.

La segunda dimensión está relacionada con el control que el individuo ejerce sobre su trabajo, encontrando en un extremo el hombre que se limita a realizar su tarea sin pensar cómo ni porqué, y en el extremo opuesto otro

que controla cada aspecto de su actividad además de ejecutarla.

La primera dimensión se denomina especialización horizontal del puesto admitiendo como contrapartida la ampliación del mismo; ya en el caso de la segunda dimensión encontramos la especialización vertical y ampliación vertical del puesto.

Continuando nuestra línea de razonamiento podemos decir que los puestos del EM, en general, se encuadran en una tipificación de alta especialización horizontal y una considerable amplitud vertical. Fundamentamos esta afirmación en la dedicación específica de las tareas desarrolladas por cada integrante del EM en un todo de acuerdo a las variables de complejidad y dinamismo del entorno ya expuestas. A su vez es posible identificar un sensible control sobre la forma en que esas tareas son ejecutadas, y sobre las decisiones implicadas en aquel proceso, todo lo que configura la ampliación vertical de los puestos del EM.

Henry Mintzberg en alusión a los analistas de plani-

**Sin lugar a dudas los determinismos contingentes impusieron una reagrupación de los puestos del EM obligando a establecer unidades más homogéneas, que encuadrasen puestos con conocimientos y habilidades afines, lo que a su vez permitiría interpretar la complejidad y dinamismo del entorno para producir resultados adecuados en tiempo y espacio.**

ficación y control (tecnestructura identificada con un EM) comenta que “. . . son profesionales en la medida en que su trabajo requiere un alto grado de conocimientos y de habilidades, por lo que sería de esperar que sus puestos tuvieran una especialización horizontal, aunque no vertical”.<sup>5</sup>

No podemos soslayar en este análisis la incidencia, en forma indirecta, del parámetro de la preparación en el diseño de los cargos de un EM. Este aspecto corresponde al proceso mediante el cual se enseñan las habilidades y los conocimientos relacionados con el puesto, constituyendo un ítem esencial en todo trabajo que se califique como profesional.

“Los profesionales reciben una larga y extensa preparación antes de ocupar sus puestos, preparación que se produce por regla general fuera de la organización”.<sup>6</sup>

Diseño de la Superestructura - agrupación de unidades. Una vez que se disponga de los puestos necesarios para realizar las tareas esenciales, cabrá interrogarse acerca de cómo se deberían agrupar esos puestos y cuál sería la

dimensión adecuada de las unidades que se conformarán. Estos conceptos están en directa relación con la superestructura que establece el sistema de autoridad formal y los niveles jerárquicos de la organización. En definitiva, la superestructura es simplemente nuestro familiar organigrama, debiéndose entender este como producto intermedio de un proceso racional y no como punto de partida del diseño.

A los efectos de interpretar la racionalidad del proceso general de diseño creemos importante citar las palabras del autor: “. . . conociendo las necesidades globales de la organización (objetivos, misiones, sistema técnico a utilizar, etc.), el diseñador perfila todas las tareas que deberán realizarse. Se trata de un procedimiento descendente que pasa de las necesidades generales a las tareas concretas, tareas que luego el diseñador combina en puestos. . . La próxima fase consiste en construir una superestructura, determinando primero el tipo y número de puestos que deben agruparse en las unidades de primer orden y, luego, el tipo y número de unidades que deberán agruparse en unidades cada vez mayores hasta completarse la jerarquía. Esta última etapa constituye claramente un proceso ascendente, avanzando desde las tareas concretas hasta englobar toda la jerarquía”.<sup>7</sup> Para auxiliar en la interpretación de esta secuencia presentamos el gráfico de la Figura 5.

Ahora bien, ¿cuáles serían las implicaciones de la agrupación en la estructuración definitiva?

En principio la agrupación indica formalmente un sistema de coordinación común entre puestos y unidades, con particular tendencia a la supervisión directa para ordenar los distintos niveles.

También, la agrupación impone que los puestos de una misma unidad compartan recursos comunes para alcanzar resultados, creando naturalmente medidas comunes de rendimiento, las cuales estimularán aún más la coordinación tan deseada.

Todo lo expuesto genera un ambiente propicio para la interacción próxima entre los integrantes de una misma unidad, ya que el hecho de compartir recursos y normalizar rendimientos lleva necesariamente a un “instintivo” contacto informal, es decir al empleo intenso de la adaptación mutua en el trabajo diario.

Definitivamente creemos que todas las condiciones expresadas en los párrafos anteriores se ajustan al caso de la nueva estructura del EM para una PKO.

Sin lugar a dudas los determinismos contingentes impusieron una reagrupación de los puestos del EM obligando a establecer unidades más homogéneas, que encuadrasen puestos con conocimientos y habilidades afines, lo que a su vez permitiría interpretar la complejidad y dinamismo del entorno para producir resultados adecuados en tiempo y espacio.

La reagrupación del EM en dos áreas definidas está

demonstrando cómo la necesidad de comunicación y coordinación informal obliga los individuos con actividades afines a compartir espacios comunes entre sí, al mismo tiempo que diferenciarse con otros miembros del EM con tareas distintas. Simplemente se trata de un agrupamiento natural de los puestos del EM orientados por los resultados a conseguir, tanto en el ámbito de Operaciones como en el de Logística.

Encontramos también otra explicación de la tendencia de agrupamiento dentro de las unidades mencionadas, en la fuerte interdependencia que resulta del tipo de actividad desarrollada. Así dentro del esquema conceptual de Thompson<sup>8</sup> para demostrar la manera en que los flujos del trabajo se acoplan para llegar a un producto final, nos deparamos con tres opciones. La primera se denomina acoplamiento mancomunado y la interdependencia está caracterizada por el hecho de compartir recursos comunes, preservando considerable independencia en la ejecución de las acciones. La segunda conocida como acoplamiento secuencial, se destaca porque los miembros de la organización trabajan en serie, incrementando en forma sensible la interdependencia entre individuos para alcanzar el resultado final. Por fin encontramos el modo de acoplamiento recíproco, en el que se plantea la mayor interdependencia junto a la máxima pérdida de autonomía de los individuos. Evidentemente este último caso es el propio del trabajo del EM, en el cual la interacción permanente es la clave del éxito para retroalimentar el flujo de trabajo en forma constante.

Es importante además, no perder de vista que la alta especialización de los puestos del EM derivada de la complejidad de la PKO, estimulará el acercamiento entre miembros con problemas comunes a solucionar, planteando nuevamente una división entre actividades de naturaleza disímil.

Si bien el reagrupamiento planteado mejora el rendimiento de la organización anterior, genera también algunos inconvenientes.

“Por los mismos motivos que la agrupación estimula una fuerte coordinación dentro de una unidad, crea problemas de coordinación entre unidades. Tal como hemos observado, la comunicación se centra en el interior de una unidad, aislando así a los miembros de distintas unidades”. . . “las unidades se diferencian según sus orientaciones, sus objetivos, sus perspectivas temporales, sus estilos de interacción y el grado de formalización de sus estructuras”.<sup>9</sup>

Efectivamente, esta es la situación reflejada en el caso de la nueva estructura del EM, donde la agrupación de miembros con actividades semejantes de Logística produce una coordinación espontánea dentro de la misma, pero a la vez dificulta los flujos de comunicación con los integrantes de la unidad de Operaciones. Aparece entonces la necesidad de introducir otro escalón en la

jerarquía, representado por los responsables de Operaciones y Logística respectivamente, y que hará posible la coordinación de las dos unidades en sentido horizontal mediante la adaptación mutua entre los Jefes de Áreas, y complementado obviamente por la supervisión directa del JEM.

**Diseño de la Superestructura - tamaño de la unidad.** Siguiendo nuestro proceso analítico para entender los cambios introducidos en la estructura en cuestión, estudiaremos de inmediato el último parámetro de importancia a los efectos de este trabajo.

Hemos visto cuales son las particularidades a tener en cuenta para la determinación de los puestos en función de la especialización, pasando luego a interpretar las necesidades de la organización que llevarán a una agrupación definida de los cargos creados, y deberemos ahora establecer cuál es el tamaño ideal de cada unidad

**“Por los mismos motivos que la agrupación estimula una fuerte coordinación dentro de una unidad, crea problemas de coordinación entre unidades. Tal como hemos observado, la comunicación se centra en el interior de una unidad, aislando así a los miembros de distintas unidades” . . . “las unidades se diferencian según sus orientaciones, sus objetivos, sus perspectivas temporales, sus estilos de interacción y el grado de formalización de sus estructuras”.**

y cuál el ámbito de control de cada responsable que permita un eficiente desempeño de la organización. Es decir, veremos cuántos individuos de este EM pueden estar en directa relación de dependencia con un único superior jerárquico.

Existen dos situaciones que caracterizan las estructuras en función del tamaño de sus unidades: una estructura alta con una larga cadena de autoridad formal y grupos relativamente reducidos en cada nivel jerárquico, y otra estructura plana con pocos niveles de autoridad en el sentido vertical y dilatados grupos de trabajo.

Es el momento de introducir en este razonamiento uno de los factores que consideramos fundamentales, y que se relaciona con la importancia adquirida por algunos miembros del EM de una PKO en función de las necesidades de la organización.

Así, nos deparamos con que ciertos integrantes que en la configuración tipo de un EM genérico forman parte de lo que conocemos como Estado Mayor Especial, y trabajan en relación de dependencia directa con un Jefe (G1, G2, G3, G4, G5), pasaron por imperio de la complejidad



*Un carro blindado de la IFOR avanza en reacción a un acto de violencia en Doboj, Bosnia.*

**De esta manera hemos visto como el entorno dinámico y complejo de una *PKO* obligó al rediseño de la estructura del EM, de modo que estuviese en condiciones de cumplir su misión de asesoramiento y asistencia al Comandante. Así, integrantes del EM que hasta el momento considerábamos con un papel accesorio, pasaron a desempeñar funciones de peso a los efectos de una *PKO*, y ganaron un espacio propio en las actividades del EM.**

de una *PKO*, a desenvolver actividades que ameritan una cierta autonomía para alcanzar la funcionalidad deseada. Vale decir que esos puestos ya no admiten, la subordinación funcional a una dependencia concreta del EM sino que precisan insertarse en un pie de igualdad junto a los miembros “tradicionales” de un EM, lo que les posibilitará una adecuada articulación en un mismo plano horizontal mediante la adaptación mutua.

Obviamente, este ascenso de tales especialistas en la estructura responde a necesidades de la organización teniendo en cuenta la problemática particular de una *PKO*. Una vez más enfrentamos la contingencia del entorno para definir el diseño.

De este modo, en el caso del Área de Operaciones encontramos que órganos tales como Aviación de Ejército y Oficiales de Enlace, entre otros, pasaron a desarrollar actividades que revisten suma importancia para el funcionamiento de la unidad en general, siendo conveniente que interactúen estrechamente con el resto de los puestos compartiendo una misma jerarquía horizontal con fines funcionales, sin sujetarse premeditadamente a un ámbito en particular.

Cabe señalar también, que las características de una *PKO* tornan preciso identificar, en dos órganos separados, el seguimiento coyuntural de la situación diferenciándolo del planeamiento que atienda la probable evolución de los hechos.

Lo mismo ocurre con los responsables de Sanidad, Control de Movimiento y Administración (Finanzas), en lo que respecta al Área de Logística.

Es así que el aumento de tamaño en el único agrupamiento que disponía el EM, por efecto de un incremento en la preponderancia de ciertas actividades hasta entonces consideradas como accesorias, evolucionó naturalmente hacia una distinción entre actividades disímiles, dando lugar a la configuración de dos unidades de tamaño menor para reemplazar a la anterior.

Respalda nuestro razonamiento la hipótesis de Mintzberg que expresa: “cuanto más se dependa de la

adaptación mutua (debido a la interdependencia entre tareas complejas), menor será el tamaño de la unidad de trabajo.<sup>10</sup> Es difícil coordinar tareas complejas del tipo de las del EM, razón por la cual aparece como inviable la supervisión directa sobre una unidad de gran tamaño, optándose por dos entidades menores coordinadas prioritariamente mediante la adaptación mutua entre sus integrantes.

De la misma manera que la fuerte interdependencia en la base del EM genera la aparición de dos unidades menores cohesionadas en su interior por la adaptación mutua, la dimensión reducida del escalón superior (solo dos unidades representadas apenas por una persona cada una) y la esencia distinta de sus tareas (Operaciones y Logística) indican la necesidad de contar con la supervisión directa del JEM para lograr la coordinación de sus trabajos.

Intentamos representar tal situación en el gráfico de la Figura 3.

## Conclusiones

La primera impresión que causa el organigrama de la nueva estructura del EM es desalentadora. Para un punto de vista poco familiarizado con los principios de la teoría organizacional, la inserción de un nivel más en la estructura aparece como un factor complicado que difícilmente podría resolver problemas. Sin embargo, a lo largo de nuestro análisis hemos intentado demostrar la validez de esta organización a la luz de fundamentos científicos que respaldan nuestra posición.

De esta manera hemos visto como el entorno dinámico y complejo de una PKO obligó al rediseño de la estructura del EM, de modo que estuviese en condiciones de cumplir su misión de asesoramiento y asistencia al Comandante. Así, integrantes del EM que hasta el momento considerábamos con un papel accesorio, pasaron a desempeñar funciones de peso a los efectos de una PKO, y ganaron un espacio propio en las actividades del EM. Como consecuencia inmediata se produjo un sensible aumento de los interlocutores en dependencia directa con el JEM, inviabilizando de hecho la capacidad de coordinación y control de este último. La afinidad actuó como factor aglutinante entre individuos con tareas interdependientes, generándose casi en forma espontánea una natural división en dos unidades (Operaciones y Logística), cada una con identidad propia y perfiles definidos. Al quedar establecidas estas dos unidades diferenciadas por los

resultados específicos a alcanzar, se tornó imprescindible una cuota de supervisión directa para coordinar las actividades dentro de cada unidad y poder resolver las anomalías lógicas que se presentasen en el desarrollo de las funciones; así se insertó un nuevo nivel en la estructura. Fue justamente ese escalón en la jerarquía que hizo posible la coordinación y control eficiente por parte del JEM, habida cuenta que el ámbito de control del mismo era sensiblemente menor que el anterior.

Más allá de nuestro análisis a partir de modelos teóricos, es evidente que la adopción de esta nueva estructura y su vigencia hasta ahora, es un hecho que encierra en sí mismo el fundamento más contundente acerca de la utilidad de la nueva organización. Vale decir, que estamos ante un caso de plena demostración de la hipótesis de congruencia ya que la organización fue rediseñada para ajustarse adecuadamente al determinismo del entorno. Así completando el cuadro de la especulación de la efectividad estructural, quedó por nuestra cuenta demostrar en este trabajo la otra hipótesis que trata de la consistencia interna entre los parámetros de diseño.

Estamos en condiciones de asegurar, luego del análisis precedente, que la estructura estudiada respeta en un todo los principios organizacionales, demostrando el verdadero valor de la teoría, no como un fin en sí mismo sino como una herramienta que nos ayude a comprender la realidad estableciendo un marco de referencia para nuestras acciones.

Por fin, es importante destacar que este modelo estructural ya fue adoptado por organizaciones armadas permanentes, cabiendo entonces el siguiente interrogante:

¿Estamos ante un nuevo paradigma organizacional aplicable a las Fuerzas Armadas Permanentes para el cumplimiento de su misión esencial?**MR**

---

## NOTAS

1. Henry Mintzberg, *La Estructuración de las Organizaciones*. Deborah Bonner y Javier Nieto traducción del inglés. Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1995.
2. Estado Mayor General del Ejército, *Reglamento de Conducción del Instrumento Militar Terrestre*, Buenos Aires, I GM, 1992, pág. 5.
3. Henry Mintzberg, *Op.Cit.*, págs. 311-315.
4. *Ibid.*, pág. 317.
5. *Ibid.*, pág. 110.
6. *Ibid.*, pág. 128.
7. *Ibid.*, pág. 137.
8. *Ibid.*, págs. 47-48.
9. *Ibid.*, pág. 139.
10. *Ibid.*, pág. 176.

---

*El Mayor Hernán Federico Cornut, es Oficial de Estado Mayor. Anteriormente, integró el cuerpo de profesores militares de la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino, y como profesor invitado y miembro del Centro de Estudios Estratégicos en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército Brasileño. Se encuentra cursando una Maestría en Estrategia y Geopolítica en el ámbito de la Escuela Superior de Guerra "Teniente General Luis María Campos". Se desempeña actualmente como Segundo Jefe de un Batallón de Infantería Mecanizado en el sur de la República Argentina.*