

## **Debate Nacional sobre Defensa**

Hacia una nueva Ley Orgánica de las FF.AA.

### **MESA TEMÁTICA N° 1**

#### **SESIÓN N° 5**

Montevideo, 30 de noviembre de 2006.-

### **Recursos Humanos de las FF.AA. Perfiles de Ingreso a las FF.AA. Ascensos y Regulación de cuadros.**

En la sede del Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) y con la presencia de unos 50 invitados acreditados, a las 09:05 hrs. comenzó la cuarta sesión de la Mesa Temática de Debate (MTD) N° 1.

Para comenzar, se invitó a los presentes a hacer comentarios sobre la relatoría de la sesión anterior (Ref.: Rel 23/11/06).

#### **Comentarios sobre la relatoría de la sesión anterior**

Uno de los participantes pidió que no se tenga en cuenta como insumo para esta discusión uno de sus aportes, consignado en el primer párrafo del subtítulo "Calificación y ascensos", de la página dos de la relatoría de la sesión anterior. El participante consideró que sus dichos anteriores no transmitieron adecuadamente la idea que quiso expresar, y pueden inducir a quien lea esa formulación a enormes errores de apreciación sobre la situación en la Armada Nacional.

Solicitó entonces sustituir ese párrafo por la siguiente frase: "*Se especificó que los sistemas de ascensos en la Armada Nacional buscan la excelencia en el cumplimiento del servicio no premiando por medio de concursos sino determinando por cursos cuáles son los mejores, y eliminando o retrasando a los malos y menos capaces. Esto es, se busca garantizar un mínimo de capacidad necesaria en el cumplimiento de servicio en tanto se entiende que la organización es eficiente en base al trabajo del personal con un nivel de aptitud estándar a cada nivel operativo*".

Se observó que en el 6° párrafo de la página 4 de la relatoría de la sesión anterior debió indicarse que existen coincidencias en torno a los requisitos para el ascenso a Oficial General dispuestos en la actual Ley Orgánica de la Fuerza Aérea (Dec. Ley N° 14.747) y los indicados en la Ley 17.920, de noviembre de 2005.

.....

A continuación se propuso discutir punto por punto el documento de trabajo presentado por la coordinación del debate, de fecha 30 de noviembre de 2006.

## **Generalidades**

Se advirtió que, ante la discusión que generó en sesiones anteriores la conveniencia de hablar de “*funcionarios públicos*” en el caso del personal militar, quizá sería mejor hablar en este documento de “*integrantes del MDN o de las FF.AA.*”.

Se replicó que, aunque está claro que al personal militar no se le aplica el estatuto del funcionario público, en sentido más general no dejan de ser funcionarios públicos.

Se sostuvo que sería conveniente que las modificaciones proyectadas en los sistemas de ascensos y regulación de cuadros se apliquen en un plazo no mayor a dos años, a efectos de evitar que se siga agravando el problema de la deformación de la estructura jerárquica de las Fuerzas.

Se manifestó que no sería conveniente fijar plazos para la reforma en este documento.

Se indicó que las modificaciones que se generen en esos ámbitos deberían aplicarse sólo a quienes egresen de las escuelas de formación de oficiales con posterioridad a su promulgación. En ningún caso deberían afectar las actuales condiciones de ascensos del personal actualmente en funciones.

En sentido diferente se argumentó que ello alargaría demasiado el proceso de transición, y que quizá sería conveniente comenzar a aplicar los cambios en los grados más bajos del personal superior. En todo caso, no se alterarían las reglas de juego para personal con muchos años de servicio.

Se observó que una de las fórmulas aceptadas para este tipo de cambios es que los mismos comienzan a aplicarse a medida que los actuales oficiales ascienden al grado inmediato superior. También se recordó que en algún caso el personal que vio modificados los sistemas de ascenso mientras era cadete de las escuelas de oficiales, reclamó que se le aplicaran las reglas que estaban vigentes cuando ingresaron a dichas escuelas.

## **Ingreso a las escuelas de formación de oficiales**

No hubo comentarios sobre la redacción del documento acordado.

## **Lineamientos sobre Reservas**

No hubo comentarios sobre la redacción del documento acordado.

## **Lineamientos sobre el sistema de calificación del personal superior de las FFAA.**

No hubo comentarios sobre la redacción del documento acordado.

## **Lineamientos sobre condiciones generales del sistemas de ascensos del personal superior, para los oficiales egresados de las escuelas de formación**

Se indicó que no quedó adecuadamente consignada en relatorías anteriores la idea de que para la Armada la antigüedad es sólo uno de los criterios que se tienen en cuenta para calificar y asignar ascensos y destinos.

Por el contrario, también se considera la capacidad militar, tal como está definida en las Leyes Orgánicas vigentes.

Se advirtió que si conceptualmente, se integra la capacidad militar como una subdimensión del concepto de antigüedad calificada, se está yendo en contra de la intención que se esgrime al defender el concurso como forma de seleccionar a los más capacitados.

Se reiteró que en los actuales sistemas, tal como están definidos en las leyes y decretos vigentes, la antigüedad no es determinante exclusivo de los ascensos, y que si en la práctica sucediera así, sería por responsabilidad del jerarca que los aplique.

Se recordó que, en el caso de la Armada, se tienen en cuenta, entre otras variables, el tiempo de embarque efectivo en el grado, la capacidad militar en el grado, la conducta, aptitud física y aptitudes especiales, cursos de pasaje de grado, funciones en el grado, exámenes médicos y calificación. Todos estos ítems se expresan numéricamente. Si en alguno de ellos el oficial no demuestra niveles adecuados, recibirá una calificación que, entre otras cosas, no le permitirá ascender a Capitán de Navío si no fue calificado como “muy apto” todos los años.

Se insistió en que el actual sistema de la Armada permite “filtrar” adecuadamente a las personas según los méritos y aptitudes que demuestren. Es decir, que las disposiciones de la Ley Orgánica de esa Fuerza, de 1946, aseguran equidad, igualdad y garantías al personal de dichas Fuerzas. Este sistema permite una evaluación continua a lo largo de los años que el personal permanezca en el grado, mientras que el concurso sólo observa el desempeño del oficial en un día de prueba.

Se remarcó que en el caso de la Armada Nacional no resulta conveniente aplicar los sistemas de antigüedad calificada y concursos para calificar y conferir ascensos en los grados de Teniente de Navío a Capitán de Navío.

Se sugiere mantener en esta Fuerza el actual esquema, –que se considera objetivo en su aplicación–, por el cual la mayoría de Oficiales ascienden por el sistema de selección, debiendo estar calificados como “muy apto”, y para lo que deben haber aprobado cursos de pasaje de grado, de Estado Mayor, cursos dentro y fuera de la Armada, entre otros.

Se agregó que los sistemas de concursos y antigüedad calificada, al modificar las listas de precedencia de los oficiales, afectan la disciplina y subordinación en la Fuerza.

Se sostuvo que la Fuerza Aérea comparte la propuesta de ascenso automático hasta el grado de Capitán para quienes tengan la antigüedad computable mínima en el grado. Esto siempre que sean las establecidas en el Art. 53 de la actual Ley Orgánica de la Fuerza Aérea, o en el Mensaje del Poder Ejecutivo N° 47 de 2003 –3 años como Alférez.; 3 como Teniente. 2°; 4 como Teniente. 1°; y 5 como Capitán. Debe mantenerse también la exigencia de notas mínimas de aptitudes exigibles, establecidas para dichos grados en el Art. 58 de la L.O. de la FAU.

Se reiteró que las pruebas de suficiencia que aplica actualmente la FAU son equivalentes al concurso, en tanto la nota obtenida en los mismos, combinada con la obtenida en los cursos obligatorios para cada grado, sirve para armar el orden de precedencia de los oficiales en el grado, el cual varía anualmente.

La calificación total del oficial incluye, además, puntos por antigüedad cumplida en el grado, y una ponderación por cada año en exceso del mínimo de antigüedad computable en el grado. Ello constituye lo que se considera en la FAU como antigüedad calificada. A la misma se agregan las notas conceptuales otorgadas por los jefes calificadores en relación a las aptitudes exigibles, y que se expresan numéricamente. Finalmente, la calificación final resultante de todos estos factores debe estar acompañada de la aptitud lograda en el examen psicofísico anual.

Se indicó que, pese a que las pruebas de suficiencia tal como las aplica la Fuerza Aérea tienen elementos similares al sistema de concurso, como el hecho de que generen una nota que se agrega a la evaluación general del oficial, no se puede igualar ambos conceptos. Se insistió en la necesidad de incorporar también en la FAU y la Armada el sistema de ascenso por concurso de oposición y méritos.

Sobre este punto se señaló que si dicha prueba se realiza a uno o más aspirantes, y en función de resultados evaluados numéricamente se identifican diferencias de capacidades y méritos entre ellos, puede asimilarse “prueba de suficiencia” a “concurso de oposición”. Se indicó que es necesario evitar pruebas que simplemente discriminen entre aquellos que las aprueban y los que no lo hacen, sin marcar las diferencias que existen aún entre los que aprueban.

Se reiteró que debería integrarse a los sistemas de calificación y ascensos de la Armada y el Ejército pruebas psicofísicas anuales, al estilo de las que realiza la Fuerza Aérea.

Se argumentó a favor de que los resultados del concurso tengan mayor incidencia en las posibilidades de ascenso y lista de precedencia a medida que el oficial alcanza grados más altos.

Se incorporó a la redacción original de este punto la eventualidad de que los ascensos por antigüedad computable mínima en el grado y demás condiciones de ascenso se efectúen hasta el grado de Teniente 1º y Alférez de Navío, o eventualmente también hasta el grado de Capitán y Teniente de Navío.

### **Lineamientos relativos al sistema de retiros del personal militar de las FFAA, para los oficiales egresados de las escuelas de formación / Situación de excedencia**

Se advirtió que no podría hablarse de “pase a retiro obligatorio” cuando un oficial que no alcanza el tiempo mínimo de servicio para lograr un haber de retiro es obligado a abandonar la institución por exceder el tiempo máximo de permanencia en un grado.

Al respecto se argumentó que se pretende instrumentar una solución que contemple estos casos, dándole a quien esté en esa situación el derecho a cobrar una fracción del haber de retiro fijado para su grado.

Se recordó que la normativa actual ya prevé casos en que se pasa a retiro a personal sin los años mínimos de servicio, como en el caso de algunos problemas médicos. Este personal –salvo los descalificados– pasa a formar parte de la Reserva. Se manifestó que, aunque no se comparten disposiciones de este tipo, hay que tener en cuenta que en algunos países de América y Europa los oficiales que no aprueban las pruebas de ascenso al grado de Capitán son incluso dados de baja. En todo caso, se afirmó que la Ley Orgánica actual brinda las herramientas necesarias para resolver este tipo de situaciones.

Se manejó nuevamente la idea de no pasar a retiro sino a un escalafón de apoyo a los oficiales que superen el tiempo máximo de permanencia en el grado. Se desestimó la crítica de que sería frustrante para un oficial que se incorpora a la Fuerza para prestar servicios “en la línea” ser destinado a otro tipo de tareas, argumentando que más frustrante y violento sería expulsarlo de la institución antes de alcanzar un haber de retiro digno.

En ese sentido, se abogó por dejar y mantener absolutamente claras las reglas de juego en relación a las posibilidades que tendrán los aspirantes que ingresan a las escuelas de formación de oficiales para desarrollar su carrera. Resulta fundamental que nadie se vea sorprendido al pasar a situación de excedencia o a un escalafón de apoyo. Se insistió en que es particularmente difícil insertarse a la vida civil con 30 o 40 años, luego de permanecer desde temprana edad dentro de instituciones militares.

Se recordó que el pase a situación de excedencia o retiro temprano va a agravar aún más el déficit del sistema de retiros militares, por acortar el período de aportes en relación al de prestación del haber de retiro.

Se hizo notar que de una promoción de 38 oficiales egresados de la Escuela Militar en 1977 quedan hoy en actividad 16 Oficiales, 15 de los cuales son Coroneles, y uno de ellos con 9 años de antigüedad en el grado. Esto evidencia que no todos los que ingresan a las Fuerzas llegan al grado de Oficial Superior. Se agregó que ese importante número de personas que pasan a retiro o piden la baja representa una importante pérdida de recursos humanos especializados y formados por el Estado.

En un sentido similar, se indicó que de una generación de 53 egresados de la Escuela Militar de Aviación, sólo 13 alcanzaron el grado de Coronel.

Se advirtió que socializar a un oficial para hacerlo completamente apto para desarrollar su profesión requiere unos 10 o 15 años, por lo que pasarlo a retiro como Capitán implica una pérdida muy grave. Se insistió en la necesidad de pensar cómo puede asignársele a ese personal, fuera de la línea de comando, tareas que lo mantengan dentro de la institución, y le permitan un adecuado nivel de realización personal.

Al respecto se indicó que esa opción merece un análisis más detenido, en tanto hay Fuerzas que ya tienen un escalafón de apoyo con sus vacantes cubiertas.

En el caso de la Fuerza Aérea, se indicó que podría evaluarse la posibilidad de que quienes superen los tiempos máximos de permanencia en el grado pasen a ocupar vacantes existentes en el Cuerpo Técnico, en tanto la Escuela de Oficiales hace años que ya no forma personal para esos escalafones. Se recordó que esta propuesta, que requiere habilitación por parte del Poder Ejecutivo, ya fue planteada cuando se preparó el Presupuesto Quinquenal 2005-2009 y durante la Rendición de Cuentas de 2006.

Se planteó la discrepancia con la propuesta de pasar a retiro obligatorio y a situación de excedencia a los Oficiales que no asciendan por dos años consecutivos por causas ajenas a su persona. No así cuando esa incapacidad de ascender tiene origen en las calificaciones obtenidas por el Oficial, como actualmente ocurre. Se agregó que toda eventual modificación en este sentido debe quedar supeditada a la previa asignación de las vacantes que sean necesarios para la Fuerza, así como a las disposiciones de la nueva Ley de Retiros militares.

Se marcaron discrepancias también en referencia a la propuesta de aplicar un plan indiscriminado de retiro incentivado. Se advirtió que la FAU cuenta actualmente con menos efectivos activos que las vacantes dispuestas por ley, y tiene regulada su pirámide de personal superior. Se indicó que en los grados de Alférez a Tte. Cnel., –en que el personal puede brindar el máximo de su capacidad operativa–, se asciende casi completamente por vacantes reales. Dicha propuesta podría incluso generar importantes vacíos de personal.

Sobre este punto se indicó que incluso se puede argumentar que el retiro incentivado estimula el rápido egreso de los oficiales más capaces.

Se afirmó que varios de los mecanismos planteados en el documento, mal aplicados, podrían generar que el pasaje de los más capaces por la institución fuera demasiado rápido, perdiéndose así la oportunidad de aprovechar dicha capacidad al servicio de la Fuerza. Por el contrario, quienes demuestren menos méritos y capacidades permanecerían en ella durante más tiempo. Por eso se reiteró la necesidad de analizar detenidamente, en forma global, y no por separado, el efecto que causarían los mecanismos planteados en el documento.

Se recordó que también es posible regular los cuadros a partir de la generalización del concepto de riesgo militar, que permite computar más años de servicio que el efectivamente prestado.

Se sostuvo que es necesario tener en cuenta, como variable principal para la regulación de cuadros, la regulación de los ingresos a las Escuelas de formación de oficiales. Y esto, en primer lugar, por los costos de tiempo y dinero que implica esa formación. Ello obliga a estudiar detalladamente la forma de seleccionar a los cadetes, acentuando el elemento vocacional. Se advirtió que de otra forma se generan efectos sistémicos perversos, como los del personal de la Fuerza Aérea que pide la baja o el pase a retiro temprano para luego desempeñarse como piloto de aerolíneas comerciales.

Otro planteo alternativo es el de aprovechar el potencial que representan las reservas para cubrir los puestos “fuera de la línea” de forma más dinámica, rápida, y sin generar la necesidad de hacer periódicos ajustes forzados a la pirámide jerárquica. De esta forma, revalorizando el papel de la reserva, se

puede incluso generar mejores incentivos para que oficiales actualmente “fuera de cuadro” pasen a retiro. Se recordó además que los cambios introducidos a nivel de RR.HH. de las FF.AA. no pueden ser ajenos o contrarios a las innovaciones que implique la reforma del Estado actualmente en marcha.

Se indicó además que se deben tener en cuenta los efectos y posibilidades que para la resolución de estos problemas ofrecen las Leyes Orgánicas, la Ley de Retiro que se está discutiendo, la de Reserva que se vaya a generar, etc.

Se insistió en la necesidad de respetar los derechos adquiridos del personal actualmente en servicio e incluso de quienes estén en las escuelas de formación de oficiales. Se advirtió que el documento de esta MTD es amplio, contiene ideas generales que deben ser analizadas con detenimiento para que todos los factores y regulaciones en torno a la carrera del personal militar funcionen en armonía.

En sentido diferente, se marcó la conveniencia de priorizar la mejora en el servicio y no la defensa de los derechos adquiridos. Desde este punto de vista, la mejor forma de solucionar los problemas de regulación de cuadros radica en la aplicación de incentivos, como el de retiro. Se advirtió que esos escalafones de apoyo que recojan a quienes no logren ascender en tiempo significarán un problema administrativo y político para el Ministerio, al generar también un nuevo grupo de presión con intereses particulares. De esa forma no se logra el objetivo primario de contar con una organización nueva en las FF.AA., que les permita realizar efectivamente las tareas que les asigna el poder político.

Se remarcó que los cambios en los sistemas de calificación y ascensos, e incluso las soluciones en torno al pase a retiro o situación de excedencia deben estar destinados a permitir seleccionar mejor al personal que siga en actividad y alcance la jerarquía de Oficial General.

### **Oficiales Generales y Almirantes**

Acerca del número de Oficiales Almirantes, se afirmó que el mismo debe estar relacionado tanto a la cantidad de efectivos de la Fuerza como a su estructura organizativa.

Se manifestó que la Fuerza Aérea requeriría al menos 6 Brigadieres Generales, a efectos de poder cubrir los actuales cargos en la estructura de la Fuerza y los de organismos conjuntos en el Ministerio de Defensa Nacional.

Se afirmó que esa misma estimación en relación a los puestos en el MDN debería realizarse también en las demás Fuerzas.

Se sostuvo que el documento acordado debería indicar “*la necesidad de analizar la incorporación*”, y no directamente “*incorporar*” la aprobación del Curso de Estado Mayor como requisito indispensable para acceder a la jerarquía de Oficial General.

Se indicó la conveniencia de que los Ascensos a Oficial Almirante se confieran por el sistema de *elección* previsto actualmente en la Ley Orgánica de la Armada, el cual difiere del sistema de *selección* que se aplica desde la

jerarquía de Teniente de Navío a Capitán de Navío. Se sostuvo que el de *selección* es un sistema totalmente objetivo, que admite que los oficiales asciendan siempre que hayan sido calificados como “apto” y en algunos casos como “muy apto”. En cambio el sistema de elección habilita al Poder Ejecutivo a elegir a los oficiales que hayan sido calificados siempre como “muy apto”.

Se marcó que no se discutió qué ocurre cuando un oficial asciende al grado de Almirante, teniendo Oficiales Superiores a su derecha. Se indicó que quizá sería conveniente ofrecer incentivos para que los que no fueron tenidos en cuenta en el ascenso se retiren voluntariamente.

Se sostuvo que en el caso de la Fuerza Aérea deberían mantenerse las actuales condiciones de ascenso a Oficial General establecidas en los Arts. 63 y 64 de la Ley Orgánica de las FF.AA., y en la Ley Orgánica de la Fuerza Aérea. No obstante, en el caso de que se aprobara el sistema de renovación de al menos un Brigadier General cada dos años, el mismo debería aplicarse una vez que haya pasado a retiro el último de los Brigadieres ascendidos durante la vigencia del sistema anterior.

Se indicó que debería considerarse la posibilidad de que una proporción de los ascensos al grado de Oficial General ocurra mediante el sistema de ascenso por concurso.

En torno a la propuesta de generar grados intermedios en la categoría de Oficial General, se sostuvo que si bien en la Armada no se ve como necesario este cambio, con más Oficiales con las destrezas y capacidades de un Almirante la Fuerza se vería beneficiada.

Finalizada la revisión de todos y cada uno de los puntos del documento de trabajo de fecha 30/11/06, se lo dio por aprobado, consignando en la versión final los disensos planteados en el correr de esta sesión.