

Debate Nacional sobre Defensa

Hacia una nueva Ley Orgánica de las FF.AA.

MESA TEMÁTICA Nº 1

SESIÓN Nº 1.

Montevideo, 26 de octubre 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 35 invitados acreditados, a las 09:10 hrs. comenzó la primera sesión de la Mesa Temática de Debate (MTD) Nº 1.

A modo de introducción, se explicó que en esta segunda etapa del trabajo de las MTD en el marco del Debate Nacional sobre Defensa, que finalizará en diciembre próximo, se discutirán asuntos relacionados a los RR.HH. de las FF.AA. y su formación.

.....

Perfiles de ingreso a las FF.AA.

Se indicó que es importante centrar el trabajo de estas mesas en la modificación de aspectos de la actual L.O.FF.AA. que se crea necesario revisar. Al respecto se señaló que en la misma no se habla de educación ni formación militar, aunque sí sobre docencia militar.

Se resaltó la conveniencia de que se unifiquen las condiciones de formación curricular y edad exigidas para ingresar a las escuelas de formación de oficiales de las tres Fuerzas.

En sentido similar se sostuvo que los futuros cadetes de todas las FF.AA. deberían cursar primero un bachillerato común. Se agregó que el Liceo Militar ha favorecido la formación común y relacionamiento posterior de oficiales de todas las Fuerzas.

Se indicó que sería conveniente que las tres Escuelas de oficiales tuvieran requisitos de ingreso similares, y en particular, que exigieran bachillerato completo.

Se afirmó que la FAU pretende que en breve se exija como requisito de ingreso a la Escuela Militar de Aviación el bachillerato completo. Se recordó que además se lleva adelante un plan de certificación de la calidad de la educación que se brinda.

Se señaló que la formación pre militar es muy importante, pero se argumentó en contra de que se otorgue acceso preferencial a las Escuelas de

las Fuerzas a los egresados del Liceo Militar, frente a egresados de otros bachilleratos con iguales calificaciones. Todos ellos deberían rendir, en pie de igualdad, un examen de ingreso.

Se hizo notar que en la mayoría de los países latinoamericanos, así como en EE.UU., sólo puede ser oficial de las FF.AA. quien cumpla un largo proceso de formación, de entre 4 y 6 años. Se señaló que en Inglaterra, por el contrario, se preparan oficiales en 6 meses. No obstante, al menos en el caso de la Armada, en general sólo llegan a los grados máximos los miembros de familias con trayectoria en dicha institución.

En referencia a la edad de ingreso al sistema de formación militar, se advirtió que los individuos desarrollan su capacidad inductiva a partir de los 13 a 14 años de edad, por lo que su ingreso temprano a instituciones donde el componente de disciplinamiento y obediencia es tan marcado puede ser contraproducente.

Se resaltó que las condiciones intelectuales y culturales que presenta el grueso de la sociedad, y en particular, los aspirantes a ingresar a las Escuelas militares se han deteriorado en forma preocupante, y condicionan en gran medida el tipo de formación que deben brindar estos institutos. Se remarcó que el ejercicio profesional de la violencia requiere una formación cultural y en valores muy importante. Y requiere también, idealmente, una selección cuidadosa de quienes se postulan para ingresar, tanto en sus capacidades técnico curriculares como en sus actitudes éticas.

No obstante, es difícil ejercer esa selección cuando el número de aspirantes es bajo, entre otras cosas porque la proporción de cada generación que completa su enseñanza secundaria en tiempo y forma ha bajado notoriamente.

Se indicó que idealmente el proceso de selección debería apuntar a que ingresaran a las FF.AA., tanto como oficiales como personal subalterno, personas que eligieran esta carrera por vocación, y no como un empleo más.

Se señaló que en la Escuela Naval la mayoría de los ingresos son vocacionales, y se prueban ante los sacrificios y deberes especiales que impone la carrera militar.

Se apuntó que en todo caso debe elaborarse una política de reclutamiento para las tres Fuerzas, que atienda las particularidades de nuestro país.

Perfiles de egreso de las Escuelas de formación de oficiales

Se advirtió que el perfil de egreso de los oficiales debe ser determinado en buena medida a partir de las definiciones doctrinarias que rijan a las Fuerzas.

Se argumentó que si se pretende potenciar la acción integrada de las FF.AA. en un esquema de doctrina conjunta debería estudiarse la posibilidad de que los cadetes y oficiales de las distintas Fuerzas reciban parte de su formación en ámbitos comunes.

Se sostuvo que los oficiales de las tres Fuerzas deberían recibir un ciclo básico común de formación ética, cívica y profesional que los una y que garantice un nivel básico de conocimiento interpersonal.

Se indicó que habría que analizar la posibilidad de brindar en un mismo centro la formación correspondiente al primer año de las Escuelas de cada Fuerza. Se agregó que en ese caso sería necesario pensar cómo se puede reproducir la formación que brindan los cadetes (alumnos de segundo y tercer año) a los aspirantes (alumnos de primer año).

En sentido contrario se advirtió que en ciertos casos esa educación informal puede volverse deformación, al adoptar modalidades y/o prácticas inconvenientes. Desde este punto de vista, la separación de aspirantes y cadetes puede incluso ser beneficiosa.

Se señaló que, respetando las especificidades en la formación de oficiales de las tres Fuerzas, aquellas materias comunes, con programas homologables, deberían ser dictadas de manera conjunta, favoreciendo la interrelación de los aspirantes a Oficiales.

Se advirtió que no sería conveniente plantear la unificación de las escuelas de formación de oficiales, más allá de que se impulse una doctrina conjunta. Se hizo notar que cuando se habla de “perfil de egresado” no sólo deben considerarse los planes de estudio y materias que debe aprobar el cadete, sino también la formación no curricular, moral y cultural que recibe. En este sentido, la permanencia y las vivencias que se experimentan en las diferentes Escuelas son parte fundamental de la formación militar.

En un sentido similar, se indicó que sería muy complejo unificar los institutos de las tres Fuerzas, y que, en todo caso, ello requeriría un profundo análisis. Se advirtió que este tipo de decisiones no se puede adoptar en base a argumentos puramente economicistas o de racionalización de medios.

Se agregó que el argumento de la racionalización de recursos no es válido en este caso, en tanto con esa decisión se crearían importantes problemas logísticos.

Se hizo notar que en 2001, y en base a una definición adoptada a través de la Ley de Rendición de Cuentas de ese año, se propuso desarrollar con mayor énfasis la educación conjunta. Se advirtió que desde hace cuatro años se desarrollan módulos conjuntos en los cursos de formación de oficiales superiores y jefes, siguiendo los objetivos planteados por el liderazgo civil. Actualmente se exploran desarrollos conjuntos a nivel académico y táctico, que se pueden profundizar y mejorar.

Se recordó que el egresado de la Escuela Militar puede aspirar a recibir un título de grado universitario, –Licenciado en Ciencias Militares– si realiza y aprueba una monografía final en el IMES, en tanto que el IMES fue reconocido como Institución Académica de Primer Nivel, equivalente al de las Instituciones Universitarias.

Se señaló así como deseable que se establezca como requisito de ingreso un bachillerato común para todas las Fuerzas, que se respeten las especificidades de cada Fuerza, y que al egreso se otorgue al militar un título

universitario de grado, que facilite su inserción posterior al mercado laboral mediante la realización de diferentes postgrados.

Se indicó que los egresados de la Escuela Naval reciben el título de Lic. en Sistemas Navales o Lic. en Sistemas Náuticos, según sean militares o marinos mercantes. También se señaló la importancia de favorecer la formación en postrados de los oficiales, o incluso de ampliar las posibilidades de formación de grado que reciben, de forma de facilitar su reinserción al mercado laboral.

Al respecto se indicó que debe incentivarse a los oficiales a adquirir formación universitaria y técnica que le permita ese tipo de reinserción, pero que al mismo tiempo resulte útil para cada Fuerza, en el sentido de mejorar la aptitud de ésta para participar en conflictos armados.

Se agregó que sería incorrecto brindar tiempo y, en alguna medida, financiamiento desde las FF.AA. para que los oficiales desarrollaran aptitudes y capacidades que sólo les sirvan a ellos.

Se sostuvo que si bien es claro que el personal de las FF.AA. posee capacidades útiles en ámbitos no militares, y que son aplicadas especialmente en el Estado cuando así se requiere, no parece que en ni en el Estado ni en el mercado laboral exista conciencia de ello, por lo que no abundan las posibilidades de reinserción laboral.

En sentido contrario a contar con una formación unificada de los oficiales de todas las Fuerzas, se afirmó que Escuelas independientes son más efectivas para brindar la formación específica que cada Fuerza requiere de su personal superior.

Se enfatizó dicha especificidad poniendo como ejemplo el caso de los aviadores, que tienen la responsabilidad de estar al mando de complejas plataformas y sistemas de armas, en situaciones en que muchas veces no pueden consultar a sus superiores. Ello en contraste con lo que puede suceder por ejemplo en el caso de oficiales del Ejército.

Se resaltó la importancia de que los oficiales tengan un buen manejo y capacidad de adaptación a nuevas tecnologías aplicables en su ámbito de acción.

Se planteó la necesidad de verificar, mantener y mejorar la calidad de la enseñanza técnica impartida tanto a nivel universitario como de los institutos de formación militar.

En este sentido se hizo notar que la Armada fue pionera en la utilización de equipos informáticos en el país, incorporándolos ya desde hace unos 35 años, e incluso vendiendo servicios a otras instituciones del Estado. Se advirtió que esa preocupación por la adaptación a nuevas tecnologías ya está presente en el sistema de formación de la Fuerza.

Se indicó que la formación de los recursos humanos de las FF.AA. debe contemplar la necesidad de fortalecer y consolidar su relación con el resto de la sociedad, y de afirmar y mejorar la democracia uruguaya.

Se sostuvo que es necesario entender al militar primero como ciudadano, después como militar y luego como especialista.

Se afirmó que ello sucede así en la actualidad.

Se hizo hincapié en la importancia de desarrollar la capacidad de enfrentar situaciones inesperadas. Se advirtió que en el caso de la FAU, se busca desarrollar el pensamiento crítico, especialmente en la etapa hasta los 30 años de edad. Al mismo tiempo, no se debe descuidar la formación moral y política, en tanto cada líder militar debe comprender el lenguaje en que le son dadas las órdenes por parte del mando superior, para ser capaz de operacionalizarlas de la forma más adecuada. En este sentido, toda la currícula debe incorporar un fuerte componente de educación liberal y en Humanidades, que genere líderes militares con capacidades aplicables tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra.

Se afirmó que la formación militar debe ser necesariamente multidisciplinaria. Se señaló que cuanto más se sube en la jerarquía mayores son los requerimientos de formación en materia de ciencias sociales y Humanidades, y menores los de formación técnica. Se indicó que las Escuelas de oficiales deben brindar, por un lado conocimientos generales ético – morales, que enseñen al profesional a trabajar ateniéndose a las leyes. Por otra parte, también deben brindar formación técnica. Se recordó que en otros países las FF.AA. pueden reclutar oficiales de las jerarquías más bajas, que desarrollan tareas esencialmente técnicas, en institutos de formación civiles, al tiempo que educan a los oficiales que llegarán a las máximas jerarquías en sus propias escuelas.

Se recordó que en la Escuela Naval se brinda formación en áreas como DD.HH. y normas de convivencia social, dando especial importancia al perfil ético y cívico del egresado.

Se indicó que también el programa de la Escuela Militar tiene una carga horaria específica para formación moral y ética de los profesionales, cosa que no ocurre en la mayoría de las carreras universitarias.

Se advirtió acerca de la posibilidad de “desnaturalizar” la formación de los profesionales militares al introducir cambios en los sistemas de educación.

Relación entre los sistemas de formación de las Fuerzas y el Sistema de Educación civil

Se hizo notar que existen múltiples acuerdos entre los institutos de educativos militares y diversos centros universitarios públicos y privados, que de alguna manera favorecen la posibilidad de que oficiales militares complementen allí su formación.

Se indicó que al menos uno de esos convenios, firmado entre la UdelaR y la Armada a comienzos de los 90', y que permitía a los oficiales de esa Fuerza pasar directamente a cuarto año de las carreras de Derecho, Ingeniería y algunas de Ciencias Económicas, debe ser revisado, porque no se realizó una adecuada homologación de la formación que en esas materias brindaba la Escuela Naval. Se resaltó que es distinto el caso de la Escuela Militar, donde una comisión de ambas instituciones estudió y habilitó la revalidación de materias específicas.

Se hizo notar que los convenios aludidos entre la Escuela Naval y la UdelaR han quedado perimidos por los cambios en los programas de estudio de ambas instituciones.

Se advirtió que no deben idealizarse los beneficios que supone la interrelación con el sistema universitario, y en particular con la UdelaR, para la formación de profesionales militares. Se resaltó que la Universidad brinda y produce conocimientos en buena medida diferentes a los que se producen en las instituciones militares, y por lo tanto no está en condiciones de “dictar normas” sobre la formación militar.

Se indicó que sería bueno que los docentes del Liceo Militar se asignaran según el sistema general de distribución de cargos de la enseñanza secundaria pública.

Ascensos y Regulación de cuadros

Se señaló como temas a discutir en esta MTD los de edad de retiro obligatorio y tiempos mínimos de retiro voluntario.

Se recordó que en el Ejército los sistemas de ascensos son tres: antigüedad, selección y concurso.

Se indicó que el plan de carrera debe adaptarse a las necesidades de personal de la Fuerza. Se afirmó que los actuales sistemas fueron creados para solucionar problemas económicos, relativos a sueldos y pasividades, por ejemplo habilitando ascensos rápidos a jerarquías superiores. Así, mediante mecanismos como los del “tiempo doble” y “del tercio” se permiten ascensos aún cuando no existan vacantes en relación a los efectivos que se necesitan en cada una de las jerarquías. Ello ha resultado en una deformación de la pirámide jerárquica, también, por ejemplo, en la permanencia en actividad de unos 60 Coroneles más de los previstos en la Ley Orgánica del Ejército. Ello provoca desmotivación y sub-utilización de recursos. Se recordó que a principios de los 90’ se favoreció el retiro adelantado de oficiales ofreciendo importantes incentivos económicos. Pero, como no se alteró la normativa de regulación de cuadros, las pirámides volvieron a deformarse.

Al respecto el Ejército propuso que los oficiales asciendan hasta el grado de Capitán en forma automática, al cumplir el tiempo mínimo definido. A partir de esa jerarquía, luego de dos años de superado el tiempo mínimo sin ascender por los sistemas de selección o concurso, pasarían a retiro obligatorio, pero con un haber de retiro y con formación que les permita insertarse en el mercado laboral.

Se afirmó que no puede aceptarse que todos los egresados de la Escuela Militar lleguen al grado de Coronel. Para los ascensos se requeriría también, en forma obligatoria, la aprobación de cursos de especialización y perfeccionamiento. En este sentido, la aprobación del Curso de Estado Mayor debe establecerse como necesaria para el ascenso a General.

Todo el esquema está fundamentalmente basado en el sistema de antigüedad calificada, previsto ya en la Ley N° 10.050, que expresa en puntajes la conducta, capacidad física y militar, así como otros atributos y condiciones especiales según el Arma que se considere. Se reduciría, además, el peso en

la calificación general de la antigüedad computable, que nunca sería mayor a dos años, debido a la cláusula de retiro obligatorio. La responsabilidad por la calificación seguiría estando en manos del jefe calificador, como hasta ahora. También se otorga un valor en esa puntuación al lugar que alcance el oficial en cada curso de capacitación, así como a otras habilidades o cursos universitarios que haya realizado. De esta forma se aumentan los incentivos hacia el perfeccionamiento profesional, al quedar muy sujetas las posibilidades de ascenso del oficial a los méritos que haya acumulado desde el principio de su carrera. Al mismo tiempo, se corregirían los actuales problemas de regulación de cuadros.

Se indicó que los Oficiales Generales son *Generales de la nación*, y por lo tanto deberían ascender por criterios de estricto mérito profesional, asegurando que sólo lleguen a esa jerarquía los más capacitados para conducir a la ciudadanía en los actos militares que imponga la defensa. Al mismo tiempo, de esa forma se incentivaría también aún más el profesionalismo dentro de las Fuerzas, evitando que otros factores determinen la carrera del oficial militar.

Se enfatizó la importancia de limitar la discrecionalidad de los jefes calificadores y asegurar las necesarias garantías a los calificados, así como de fomentar que efectivamente, sólo asciendan quienes demuestren la mayor aptitud y dedicación. Estos criterios deberían regir para las tres Fuerzas, sin excepción. Los tiempos de permanencia en cada grado pueden ajustarse según los requerimientos específicos de cada Fuerza.

En referencia a la discrecionalidad de los calificadores, se indicó que para subsanar problemas que de ella deriven es imprescindible remarcar la formación en principios éticos, así como generar sistemas de valoración con indicadores lo más precisos posibles.

Se indicó que en el caso del Ejército, los juicios que emite cada calificador son revisados por las Comisiones Calificadoras de cada Arma, conformadas por oficiales que conocen al calificador y al calificado, y que aumentan así las posibilidades de que los fallos sean ecuanímenes.

Se advirtió que también es necesario fijar criterios para mejorar la regulación de cuadros a nivel del personal subalterno. En este caso, también se debe fomentar el compromiso con la tarea desempeñada, habilitar posibilidades de desarrollo de la carrera, y al mismo tiempo brindar formación útil en el mercado laboral para cuando ocurra el pase a retiro.

Se argumentó que en la Armada el personal subalterno recibe capacitación en la Escuela de Especialidades, y puede desarrollar una carrera profesional, ascendiendo a los distintos grados previstos.

Se agregó que desde los años 70' se trabajó para poder exigir en cada especialidad y jerarquía niveles mínimos de conocimientos, implementando un sistema de cursos que deben ser aprobados para habilitar los ascensos.

Se hizo notar que también para el personal subalterno los tiempos máximos de permanencia en el grado deberían definirse en cada Fuerza, y no a nivel de la Ley Orgánica general. Se manejó como ejemplo que si bien en las jerarquías inferiores del Ejército se requiere un estado físico que corresponde en general a adultos jóvenes, en la Armada y especialmente a nivel de

tripulación de buques esos requerimientos no son tan exigentes, sino que, por el contrario, resulta más valiosa la experiencia y experticia acumulada a lo largo de los años.

Se señaló que el escalafón de cada Fuerza debe definirse según las necesidades de profesionales y especialistas que se prevean para el esquema de defensa militar que se elija. Luego deben generarse los sistemas de regulación de cuadros que permitan mantener el número necesario de personal en cada grado y especialización. Al mismo tiempo, deberían preverse fuentes secundarias de ingreso a la carrera militar, que permitan suplir rápidamente las carencias y/o ausencias que se generen en relación al personal que egresa de las escuelas militares. Se podría contar así, para determinadas tareas y destinos, con profesionales universitarios contratados.

Se afirmó que es necesario buscar fórmulas que aseguren a cada generación de graduados de las escuelas de oficiales la posibilidad de llegar al grado de General. Para ello podría integrarse la figura de “retiro administrativo”, de forma de generar las vacantes reales necesarias.

Se manejó la idea de ofrecer incentivos económicos para favorecer la regulación de cuadros, especialmente a nivel de oficiales superiores. Se indicó que, si no se logra primero reducir ese número, generando vacantes reales, será casi imposible implantar nuevos sistemas y recomponer la pirámide jerárquica.

Se sostuvo que el sistema de calificación de los oficiales de la Armada fue actualizado hace pocos años y en general funciona adecuadamente.

Se afirmó que antes de hablar de sistemas de ascensos y regulación de cuadros es necesario analizar y definir el número y el tipo de personal que se requiere en las FF.AA.

Por el contrario, se argumentó que pueden discutirse criterios generales aún sin tener definidos los números exactos en cada jerarquía y cada Fuerza, o sin haber adoptado definiciones doctrinarias.

Otros

Se planteó también tomar como puntos de partida de estas discusiones las definiciones contenidas tanto en los proyectos de ley enviados anteriormente al Parlamento, como en el Decreto Ley N° 14.157 Orgánica de las FF.AA. actualmente vigente.

Se advirtió que en las discusiones que se planteen en esa MTD deben tenerse en cuenta la situación actual en materia de RR.HH. de las Fuerzas, así como las necesidades operativas que son las que idealmente deberían indicar cuántos y qué RR.HH. se necesitan.

Se hizo notar que en el resto del Estado existen graves problemas por la inexistencia de políticas de manejo de los RR.HH. La mayoría de los ministerios cuentan con caóticas estructuras escalafonarias, y carreras burocráticas absolutamente desarticuladas.

Siendo las 13:00 hrs, se cerró la sesión, invitando a los presentes a la segunda sesión de esta MTD, a realizarse el jueves 9 de noviembre.