

## **Debate Nacional sobre Defensa**

Hacia una nueva Ley Orgánica de las FF.AA.

### **MESA TEMÁTICA Nº 1**

#### **SESIÓN Nº 2.**

Montevideo, 9 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 30 invitados acreditados, a las 09:15 hrs. comenzó la segunda sesión de la Mesa Temática de Debate (MTD) Nº 1.

Para comenzar, se invitó a los presentes a hacer comentarios sobre la relatoría de la sesión anterior (Ref.: Rel 26/10/06).

No se realizaron observaciones.

A continuación se propuso considerar el documento de trabajo de fecha 5 de noviembre de 2006, presentado por la coordinación del debate.

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

Se indicó que el actual sistema de fijación de vacantes de la Escuela Militar que se ajusta al tope máximo del total de alumnos impuesto por la Ley de Presupuesto, funciona adecuadamente. Desde este punto de vista, no sería necesario que el MDN determinara anualmente el número de ingresos.

Se señaló que, en el caso de la Escuela Militar de Aeronáutica, y más allá del tope de estudiantes fijado por la Ley de Presupuesto, la propia Fuerza regula el número de vacantes que se abren anualmente en función de sus necesidades futuras de recursos humanos, las que a su vez están condicionadas por los recursos materiales y, especialmente, plataformas aéreas con que cuentan. Esto es, la FAU regula el ingreso de aspirantes en función de los está en condiciones de adiestrar y hacer volar. De esa forma también se genera un mecanismo de regulación de cuadros desde antes del inicio de la carrera del personal superior, que permite que el número de oficiales en actividad, y en especial, de oficiales superiores, esté actualmente regulado.

Por otra parte, el ingreso a la EMA es por concurso abierto a los estudiantes de cualquier bachillerato.

Se agregó que el sistema que permite a algunos egresados del Liceo Militar entrar directamente a las escuelas de oficiales es justo en tanto se aplica a quienes tengan buenas notas, y además premia de alguna manera los esfuerzos por cumplir los requerimientos extracurriculares que exige el Liceo

Militar en relación a otros Liceos públicos, como los de instrucción pre militar y educación física. En este sentido, no se debería anular el “pase directo”, sino, en todo caso, ajustarlo a las condiciones de ingreso que se pretende establecer.

Se sostuvo que cada Fuerza debería tener su propio preparatorio. Actualmente, el Ejército financia el Liceo Militar, y muchos de sus egresados optan por seguir su carrera en la Fuerza Aérea o la Armada, lo que genera, desde este punto de vista, una situación injusta para el Ejército.

Se propuso también que se pague a los estudiantes de estos preparatorios como si fueran cadetes, para bajar los niveles de deserción.

Por otra parte, se afirmó que, independientemente de que deba estudiarse la conveniencia de contar con dos liceos militares, como existen actualmente, el bachillerato militar y el “pase directo” tienen ventajas importantes. Entre ellas, se mencionó que la formación premilitar permite a los estudiantes adquirir buenos valores, la certeza de haber elegido bien su carrera, y le ahorra así al Estado el costo que tienen las deserciones de las escuelas militares.

Otro argumento expuesto en favor de la existencia de los liceos militares fue el de que desde allí se podría intentar seleccionar a aquellas personas que ya traen incorporados desde sus hogares valores éticos deseables en quienes serán los encargados del manejo legítimo de la violencia.

En sentido contrario, se señaló que el “pase directo” puede considerarse como un beneficio injustificado a quienes cursan bachillerato en instituciones militares. Se sostuvo que la compensación justa para quienes cumplan las exigencias extra de esos bachilleratos debe ser simplemente la mejor preparación que tendrán para enfrentar los exámenes físicos y de conocimiento premilitar que se exijan en las pruebas de ingreso abiertas a todos los aspirantes.

Se reiteró la importancia del bachillerato militar, en tanto permite a quienes lo cursan interiorizarse acerca de la carrera militar, y tener una opinión más formada sobre su opción profesional a la hora de ingresar a las escuelas de oficiales.

Se indicó además que los Liceos Militar y Naval están habilitados por ANEP, y que se hace un esfuerzo importante para financiarlos y mantenerlos. Se subrayó que en un país donde el sistema público de secundaria tiene graves problemas, hay que aspirar a mantener o aumentar el número de liceos, y no a reducirlos. Se agregó que esos liceos brindan oportunidades de una educación de calidad en un buen ambiente a estudiantes de bajos recursos, que las necesitan, y para quienes la carrera militar se convierte en un medio de movilidad social apreciable. Permiten además, en el caso de la Armada, ir generando “conciencia marítima” acerca de las oportunidades que brinda al país su mar territorial.

## **Sistemas de calificación, ascensos y regulación de cuadros**

### **Sistemas de ascensos**

Se reiteró la idea de que no se puede establecer un mismo sistema de calificación, ascensos y regulación de cuadros para las tres Fuerzas, debido a las especificidades de la estructura de carrera que cada una presenta, que está a su vez determinado por las tareas que lleva adelante y los medios que utiliza.

Se afirmó también que se debe apuntar a la excelencia en la enseñanza y formación militar, y que a partir de ello se debe repensar los sistemas de calificación y ascensos.

Se indicó que la Armada ya cuenta con sistemas de ascensos modificados hace poco tiempo y que funcionan bien, que incorporan, por ejemplo, la calificación numérica.

Por otra parte, se recordó que la actual Ley Orgánica de las FF.AA. establece dimensiones comunes para la calificación en las tres Fuerzas: conducta, capacidad militar, aptitud física, y capacidades específicas requeridas en cada Fuerza, Arma/Cuerpo o grado. Se instó a mantener esas dimensiones en la proyectada Ley Orgánica, y a respetar el valor de las capacidades específicas requeridas por cada Fuerza en el cálculo de la calificación total. Más allá de esa base común, cada Fuerza debería regirse por un sistema particular.

Se indicó que la mayoría de estas propuestas fueron incluidas en el anteproyecto de Ley Orgánica enviado al Parlamento en 2004, y que el Ejército considera, en su caso, una base adecuada para mejorar el sistema de ascensos y regulación de cuadros.

Por parte de la Fuerza Aérea, se advirtió que allí la fuerza combatiente la constituyen los oficiales subalternos, quienes, debido a los requerimientos sico-físicos que imponen los medios y sistemas de armas que se manejan, deben ser jóvenes. Por ello sería negativo retener por más años a los oficiales en esas jerarquías.

Se indicó como conveniente que en la Armada las vacantes se asignen por jerarquías y no por Cuerpos, para evitar que oficiales de mayor antigüedad queden subordinados a otros de menor antigüedad.

### Regulación de cuadros

Se enfatizó que desde el Ejército existe una importante preocupación por rediseñar paulatinamente el sistema de ascensos de forma tal que finalmente sólo asciendan a oficial superior los más capacitados, y sólo para cubrir vacantes reales. Idealmente, la pirámide jerárquica podría restablecerse incentivando económicamente el retiro adelantado de los oficiales que se consideren excedentarios. De no existir esa posibilidad, deberán mantenerse los sistemas de ascenso no relacionados a las vacantes reales (del tercio, quinto, por tiempo doble, etc.) para quienes ya tienen derechos adquiridos, pero cambiando las reglas de ascenso para las nuevas generaciones.

Se argumentó que en el Ejército el ascenso debería ser automático hasta el grado de Capitán. Se indicó que la abundancia de oficiales de esa jerarquía es necesaria y útil, porque es este grupo el que conduciría operaciones militares a partir de la incorporación de civiles en caso de movilización nacional. Se agregó que no sería conveniente estimular la

permanencia demasiado prolongada de oficiales en el grado de Tte. 2º y 1º, en tanto aquellos sin oportunidad de ascenso seguirían en actividad hasta generar derecho a un haber mínimo de retiro, pero sin motivación alguna, y posiblemente, con malestar ante su situación. En cambio, quien llega a la jerarquía de Capitán en general ya ha acumulado los años de servicio que se requieren normalmente para obtener ese haber.

Se señaló que, en el caso de la Armada, debería considerarse otorgar incentivos al retiro adelantado, como se ha hecho en otras áreas del Estado, para reducir la cantidad de oficiales superiores, que actualmente puede verse como excesiva. Se indicó que si no se resuelve previamente este problema no será posible reacomodar finalmente la pirámide jerárquica de esa Fuerza.

En este sentido, se indicó que la Ley Orgánica de las FF.AA. debería fijar años mínimos para los ascensos a la jerarquía de Oficial superior, mientras que luego cada Fuerza debería regular, en forma independiente, los sistemas de ascenso a cada grado.

Otro de los participantes mencionó que ya existe actualmente homogeneidad en los tiempos mínimos requeridos para ascender hasta el grado de Mayor y/o C/C. Se advirtió que si se establecen tiempos diferentes de permanencia en el grado para cada Fuerza pueden darse situaciones injustas en tanto cada grado tiene una remuneración diferente.

Se enfatizó la necesidad de consignar el concepto de que a partir de determinada jerarquía los ascensos sólo pueden otorgarse en función de las vacantes reales. Esto implica que quienes no puedan ascender luego de determinado tiempo de permanencia en dicho grado, deberán pasar a retiro obligatorio. En ese caso, y si no han generado aún derecho a un haber de retiro, recibirán un subsidio temporal que facilite su reinserción en el mercado laboral. De esta forma se estaría simplemente compatibilizando la situación de los funcionarios militares con la de otros funcionarios del Estado (no presupuestados).

En sentido diferente, se advirtió que existe una percepción errónea en relación a la importancia que tiene la simple antigüedad para definir los ascensos. Se hizo notar que en general en la Armada sólo un tercio de los ascensos en cada grado se asignan por el sistema de antigüedad. Se prevé también que quienes hayan sido mal calificados no puedan ascender. Se puso como ejemplo que de una generación de 20 egresados de la Escuela Naval, sólo la mitad está hoy en actividad en grados de oficiales superiores, mientras que el resto pasó al ámbito privado. Por esos motivos, no se puede afirmar que el egreso de una escuela de formación pueda considerarse como un seguro de empleo durante toda la vida activa de una persona.

Sobre el tema del ascenso exclusivo para cubrir vacantes reales, y del actual "exceso" de oficiales superiores, se indicó que el mismo se produce en parte porque sólo después de 36 años de aporte se alcanzan haberes jubilatorios adecuados. Desde esta perspectiva, el problema se genera en buena medida por la falta de correspondencia entre las funciones realizadas por los oficiales de menor grado y su retribución jubilatoria, que los impulsa a permanecer en la Fuerza todo el tiempo que les sea posible.

En forma más general, se enfatizó la idea de que, en cualquier organización, las remuneraciones deben corresponderse con las funciones desarrolladas. En el caso militar, no se puede exigir que una persona restrinja su libertad, se someta a tres códigos de conducta (Penal Militar, Disciplinario y de los Tribunales de Honor), y asuma enormes responsabilidades a cambio de salarios que no se corresponden con tales funciones. De esa forma, puede decirse que se está “ghettizando” a los integrantes de las FF.AA.

Se sostuvo también que sin una justa retribución que contemple los sacrificios especiales que la actividad militar impone, no se puede exigir profesionalismo al personal militar. En el mismo sentido, se señaló que el nivel más alto de ingresos de los pasivos en relación al de los activos no debe interpretarse como un beneficio a los primeros, sino como una justa retribución. Y que dicha relación debería mejorarse aumentando el salario de los activos.

Se indicó además que debe existir, necesariamente, diferencias entre los salarios de uno y otro grado, debido al incentivo que ellas suponen para que los un mejor desempeño en sus funciones.

Se advirtió que al calcular las retribuciones que recibe el personal militar –e incluso los estudiantes de las escuelas de formación de oficiales– deben considerarse también la asistencia médica para ellos y sus familias, acceso gratuito a instalaciones deportivas, soluciones habitacionales (en algunos casos), etc. De esa forma, la relación con otros empleos públicos no sería tan desventajosa para el sector militar.

En relación a la potencialidad del retiro incentivado para solucionar los problemas de exceso de oficiales en la jerarquía de oficial superior, se indicó que los costos que generan a través del sistema de retiros y pensiones pueden ser tan altos que finalmente resulte impracticable.

En un sentido diferente, se indicó que los gastos que implicaría un incentivo de retiro deben estimarse en relación a los gastos que se dejan de ejecutar como los de uniformes, pertrechos, etc. De ese modo, la medida puede ser más conveniente de lo que en principio se supone. También se los puede comparar con el gasto que implica el ingreso masivo de nuevos funcionarios a otras dependencias del Estado.

Pese a que se estuvo de acuerdo con la idea de que no todos los egresados de las escuelas pueden llegar a la jerarquía de oficial superior, se señaló como muy inconveniente la propuesta de pasar a retiro obligatorio a aquellos oficiales que luego de permanecer determinados años en el grado no consigan ascender. Se argumentó que sería injusto “*dejar en la calle, con un ingreso mucho menor del que tenía*” a un individuo joven y generalmente, con familia a cargo, luego de 10 a 15 años de haber finalizado su formación, “*por el hecho de no sobresalir*”. Se manejó como propuesta alternativa crear un escalafón paralelo, de tareas de apoyo a las “*de línea*”, que sería integrado por aquellos oficiales jefes que no lograran ascender en los tiempos máximos definidos.

En este sentido, en algunos países se prevé que quienes no asciendan en los tiempos máximos o pierdan los concursos de oposición y méritos puedan ascender pero con un límite menor de permanencia en el grado superior, transcurrido el cual pasan a retiro. Otra de las fórmulas adoptadas es la de

proveerles empleos vinculados a la actividad que realizaban como miembros de las FF.AA. En el caso de la Armada chilena, algunos de los retirados por estas razones pasan a desempeñarse como prácticos de puertos o en tareas de apoyo y regulación de la actividad mercante.

Se señaló como inconveniente e injusta la declaración de excedencia o de retiro obligatorio por tiempo máximo de permanencia en el grado sin asegurar un haber de retiro o una salida laboral adecuada a quienes estén en esta situación. Se enfatizó que pueden existir múltiples soluciones a este problema y que cada una de ellas tiene consecuencias distintas, que obligan tener mucha cautela a la hora de seleccionarlás. A manera de ejemplo, si se ofrece un pasaje preferencial a la actividad privada, se puede perjudicar a los civiles de esa rama de actividad. En cualquier caso, las fórmulas que se consignent en el documento no deberían hacer posible que se implementen soluciones que generen más efectos negativos que positivos, o que vulneren los derechos del personal.

Se argumentó que el integrante de las FF.AA. es netamente vocacional. De esa manera, sería extremadamente frustrante para una persona joven, que luego de dedicar tiempo y esfuerzo a prepararse para ser oficial militar, debiera pasar a retiro obligatorio y no pudiera ejercer nunca más su profesión.

En sentido diferente, se afirmó que si al egreso de las escuelas de formación de oficiales se otorga un título de grado universitario que favorezca una reinserción adecuada al mercado laboral, y además se comunica al cadete desde el principio las reglas a las que estará sujeto, no habría mayores inconvenientes en implementar este sistema.

Se advirtió que en algunos sectores, la reinserción al mercado de trabajo de los retirados militares que perciben un haber jubilarior genera una fuente de competencia injusta para los trabajadores civiles. Se planteó como ejemplo el caso de los pilotos militares retirados que trabajan en el medio civil por sueldos inferiores a laudo, porque cuentan con ese “subsidio”.

Se sostuvo que no hay por qué afirmar que todos los que ingresan a la carrera militar son vocacionales, sino que muchas veces lo hacen por los beneficios y posibilidades que las escuelas de formación les brindan – alojamiento, beca, atención médica y acceso a instalaciones deportivas– así como por la seguridad laboral que ofrece la carrera.

Por el contrario, se señaló que con los sacrificios que se imponen a los cadetes –entrenamiento físico, guardias nocturnas, etc.–, es muy difícil que quienes no tienen una fuerte vocación permanezcan allí simplemente por los beneficios salariales y extra salariales.

Se enfatizó la importancia de favorecer el ingreso a las escuelas a aquellos aspirantes con mayor vocación, frente a quienes lo hagan por razones netamente económicas, bajo el supuesto de que quien ostente esa fuerte vocación seguramente sea un mejor profesional.

Se reiteró la importancia de explorar como solución al problema de la regulación de cuadros la posibilidad de reclutar oficiales para tareas “de apoyo” en el ámbito civil, mediante contratos temporales de trabajo, permitiendo así que las escuelas de las Fuerzas formen solamente el número de oficiales imprescindible para las tareas “de combate”. De esa forma, sería menor la

cantidad de estos oficiales que deberían pasar a retiro obligatorio al no poder ascender dentro de tiempos máximos. Se hizo notar que la Policía Nacional adoptado medidas de este tipo.

En el mismo sentido, se marcó que muchas Fuerzas Armadas modernas cuentan con fuentes secundarias de reclutamiento de sus oficiales. En el caso de la Armada uruguaya, se podría incorporar en tareas de apoyo, con contratos cortos y diferentes modalidades de carrera, por ejemplo a oficiales mercantes, que ya forman parte de la reserva de esa Fuerza. De esa forma, un grupo menor de egresados de la escuela de formación de oficiales tendría más chance de hacer la carrera completa –hasta oficiales superiores. Este esquema también otorga flexibilidad para variar el número de oficiales en cada jerarquía en lapsos relativamente cortos, y sin mayores costos.

Se señaló que, en base a los mecanismos de autorregulación del ingreso a la EMA adoptados por la Fuerza Aérea, el sistema de cuadros está regulado, y existen incluso un número menor de oficiales en actividad del que autoriza la Ley de Presupuesto (526/552).

Al respecto, otro de los participantes señaló que esa regulación que presenta el escalafón de la Fuerza Aérea se debe en buena medida al mecanismo de cómputo doble del tiempo de servicio, que permite ascensos y retiros más rápidos, y a la alta demanda que genera el sector privado por los oficiales que capacita esa Fuerza.

Se hizo notar que ese cómputo doble cuenta únicamente para los aviadores y navegantes, así como otros oficiales y personal subalterno directamente afectados a vuelos, y no para todos los oficiales genéricamente. Se asigna como compensación al riesgo que supone esta actividad. Por otra parte, en general la demanda aludida por parte de empresas privadas se enfoca en los oficiales aviadores, que al egreso de la EMA cuentan con una licencia de aviación civil reconocida internacionalmente.

No obstante ello, los sistemas de ascensos no atados a las vacantes reales sirven para efectuar esa regulación cuando en determinadas coyunturas se genera una acumulación de oficiales en alguna jerarquía, por lo que no sería aconsejable eliminar este mecanismo en el caso de esta Fuerza. En el mismo sentido, se agregó que sí se evidencian graves problemas en el caso del personal subalterno. Para ellos no existen sistemas de ascensos no asociados a vacantes reales, existiendo casos en que llegan a retirarse luego de 10 o 15 años de trabajo y especialización con el grado de Soldado, sin haber podido ascender.

Se mostró además que en la actualidad sólo existen unos 13 Coroneles fuera de cuadro en la Fuerza Aérea. Los mismos están sin embargo asignados a organismos del Ministerio de Defensa como el ESMACO, Instituto Antártico y otros. Se advirtió que en las jerarquías cuyo número está fijado por ley – Capitán a Tte. Gral.– hay 177 oficiales en actividad frente a los 186 cargos previstos. Se indicó además que según las proyecciones realizadas se van a generar muchas vacantes en los próximos 15 años. Especialmente se marcó el caso de los oficiales técnicos, que no son formados por la EMA desde 1982, y el último de los cuales se retirará seguramente hacia 2020.

En cualquier caso, se enfatizó que la Fuerza está en condiciones actualmente de permitir el rápido progreso por las diferentes jerarquías de los oficiales que se van formando.

Se indicó que, para favorecer dicha regulación en las demás Fuerzas, podría aplicarse en algunas especialidades o destinos, o para quienes participan en misiones de paz, el concepto de “riesgo militar”, computando más tiempo de servicio que el efectivamente prestado, y acortando los tiempos necesarios para acceder a un haber de retiro.

Se advirtió que si bien es cierto que en el Ejército hay muchos Coroneles, los bajos niveles de ingreso y egreso en la Escuela Militar hacen pensar que en el mediano plazo no habrá tantos oficiales fuera de cuadro.

Se afirmó que en el Ejército no hay personal excedentario, sino que todos los activos se encuentran desarrollando diversas funciones y tareas. No obstante, se resaltó la necesidad de ajustar el número real de efectivos al que establece “inicialmente” el Dec.-Ley 15.688.

Se advirtió que a partir de una matriz de amenazas, y a la hora de sostener un esfuerzo bélico, la Fuerza Aérea no requiere un cuerpo de oficiales “de forma piramidal”, típica de estructuras administrativas, sino una figura que se ensancha especialmente en los grados que corresponden a los pilotos y navegantes aptos para el combate.

En este sentido, se explicó que en relación a sus misiones actuales, y al número de aeronaves y sensores remotos que tiene, para mantener un esfuerzo continuado de 24 horas la FAU necesitaría 537 oficiales, sin incluir en el cálculo la estructura burocrático administrativa de la Fuerza, ni otras funciones de apoyo. Esto es, más de los 523 puestos asignados por ley. Al mismo tiempo, se recordó que la formación de un piloto cuesta entre U\$D 135.000 (piloto de C-130) y U\$D 4.000.000 (piloto de combate).

Todos estos elementos deben ser tenidos en cuenta a la hora de decidir el número de oficiales en cada jerarquía, y si se los incentiva a pasar a retiro o se los retiene en la Fuerza.

### Calificaciones

Se indicó que sería positivo que en el caso del Ejército las calificaciones se expresen mediante una escala numérica, para ordenar los matices que existen en las evaluaciones conceptuales.

Se afirmó que el diseño de un sistema de calificación completo para cada uno de los grados es una tarea que requiere un trabajo de estudio de impactos y de planificación muy importante. Por todo ello, parece difícil definirlo rápidamente en un documento de trabajo de una MTD. Se reiteró que, en el caso del Ejército, ya existe una propuesta debidamente analizada, que fue incluida en un anteproyecto de ley enviado al Poder Legislativo.

Se advirtió que a la hora de definir un sistema basado en la antigüedad calificada hay que prever la forma en que los diferentes destinos del oficial influirán sobre ese indicador, porque de otra manera la asignación de destinos determinaría la calificación, y así las posibilidades de ascenso.

En el caso del sistema de calificaciones y ascensos de la Fuerza Aérea, se indicó que el mismo está regulado por el decreto 76/999. La calificación es conceptual, pero se convierte en numérica a la hora de establecer el orden de precedencia. Se propuso consignar en el documento de la MTD que *“Sería deseable la implementación de un sistema de calificación conceptual de Oficiales (...) y que luego se transforme en guarismos para establecer la precedencia”*.

Se señaló que es necesario tratar de controlar o bajar la incidencia de la subjetividad de los calificadores en las posibilidades de ascenso del personal.

Como propuesta para solucionar ese problema se indicó la necesidad de fortalecer la formación de los oficiales en relación a los patrones que deben seguir para calificar a sus subordinados, y a los códigos éticos que deben respetar en este sentido.

Se enfatizó la conveniencia de rebajar la incidencia de la antigüedad en las posibilidades de ascenso, y potenciar la de los méritos, dedicación y aptitud demostrados, especialmente a través de los concursos.

Se advirtió que el sistema de ascensos debe estructurarse de forma que incentive al personal a aumentar su dedicación y su capacidad para desarrollar las tareas que se le exigen.

En este sentido, el actual sistema de calificación del Ejército puede resultar desmotivante en tanto el desempeño de cada individuo durante su pasaje por la Escuela Militar condiciona en gran medida sus posibilidades de ascenso para el resto de la carrera.

Se hizo notar que ello es además injusto e ineficaz como sistema de evaluación, porque una persona que haya tenido un desempeño no demasiado destacado en la Escuela puede mejorar sus aptitudes profesionales durante el ejercicio de su carrera, y viceversa, tendencias que el actual sistema no considera adecuadamente.

Otro de los defectos del sistema actual, sólo corregido parcialmente por el concurso, es el de que generalmente el oficial de la izquierda de una generación tiene precedencia sobre el de la derecha de la generación posterior, por más brillante que este sea.

En otro sentido, se hizo notar que los actuales sistemas de calificación y ascensos de las Fuerzas incluyen varias disposiciones tendientes a evitar que asciendan quienes tengan rendimientos deficientes o no cumplan con los requerimientos necesarios.

Se sostuvo que en el documento de trabajo está faltando el análisis de la dimensión económica de los problemas de regulación de cuadros.

Se afirmó que habría que tener más en cuenta el actual sistema de calificaciones definido en la Ley Orgánica general y de cada Fuerza, para analizar la pertinencia de introducir cambios a partir de esa base. Se insistió en que el sistema vigente en la Armada fue debidamente aprobado por autoridades electas democráticamente, y que funciona adecuadamente.

#### Ascenso por concurso

Acerca de la propuesta de ascensos por concursos, se indicó que ella nunca ha sido aplicada en la Armada, y que tendría efectos negativos para esta Fuerza. Se indicó en este sentido que los oficiales elegirían siempre destinos en tierra, que les permitieran prepararse mejor para los concursos, generando así desestímulos al cumplimiento de tareas centrales para la Fuerza.

Además, en tanto ya se exigen niveles mínimos de suficiencia y se dictan múltiples cursos para las diferentes jerarquías, el concurso de ascenso no serviría para mejorar el nivel general de instrucción, sino simplemente para jerarquizar y ordenar a quienes se presentan a ellos.

Se indicó que el concurso es una manera eficiente para seleccionar a los oficiales con mayor capacidad intelectual, más aptos para destinos a nivel del Estado Mayor. Pero que existen puestos donde puede ser más importante el carácter y la capacidad de mando, que no se pueden evaluar por concurso.

En un sentido similar, se afirmó que es necesario analizar detalladamente cuáles son las aptitudes que se evalúan con los concursos, puesto que las FF.AA. son instituciones para combatir, y no siempre los concursos permiten seleccionar a los más aptos para ello.

Se advirtió que en la Armada, donde están tan fuertemente asentados los conceptos de antigüedad o jerarquía, resulta difícil de aceptar que un oficial con menor antigüedad ostente una jerarquía superior a la de otro con mayor antigüedad.

En el caso de la Fuerza Aérea se indicó que si bien no existen concursos de ascenso, se exigen pruebas de suficiencia para el ascenso a los distintos grados.

A favor del concurso se argumentó que es necesario apostar a contar con recursos humanos de excelencia, y que ese mecanismo es una forma legítima para que quienes se crean y demuestren capacitados puedan ascender y ocupar cargos importantes con mayor celeridad, al tiempo que se constituye en un incentivo para el mejoramiento profesional.

El sistema permite también “ir decantando” a aquellos oficiales con una mayor vocación por la carrera militar.

Se afirmó que si bien la antigüedad debe ser un elemento a considerar para calificar al personal, deben ser priorizados los méritos demostrados, y para ello el concurso debe jugar un rol central e insustituible.

Se indicó que todo oficial que ascienda por esa vía y tenga luego bajo su mando a personal que antes fue su superior, debe actuar con prudencia y respeto, pero que esas situaciones no invalidan las ventajas de mantener este sistema. En el mismo sentido, el oficial de más antigüedad que sea superado por oficiales jóvenes no tiene por qué ver en ello un cuestionamiento a su capacidad o aptitud.

Se afirmó que el sistema de ascenso por concurso puede ser un medio efectivo para evitar que la subjetividad de los calificadores tenga una incidencia injusta en el proceso de ascensos, sólo si se toman las medidas necesarias, como por ejemplo asegurar el anonimato de quien realiza las pruebas en relación al Tribunal examinador.

## Oficiales Generales

Se consideró importante que para el ascenso a Oficial General sea requisito obligatorio el haber aprobado los cursos de Estado Mayor. No obstante, se advirtió que estas disposiciones ya existen en la normativa vigente y no siempre han sido respetadas por el Mando Superior.

Se hizo notar que el concurso podría incluso instituirse para el ascenso al grado de Oficial General, como sucedió en el Ejército hasta hace algunas décadas. No obstante, se indicó que es entendible que el Mando Superior pretenda mantener la capacidad de seleccionar a quienes ocuparán puestos de esta entidad.

Se propuso que el poder político elija a los oficiales generales de entre un grupo de oficiales superiores que concurse para ello.

Se señaló la necesidad de definir adecuadamente la lista de méritos que permita ordenar a los Coroneles, que actualmente es simplemente una lista de antigüedad. Ello daría al Mando Superior más y mejores elementos para efectuar la selección.

Se indicó que el Ejército podría requerir la formación de jerarquías intermedias entre los grados de Cnel. y Gral. tal como se estructuran actualmente. Esto es, que el actual grado de General se convierta en General de División, y que se agreguen unos 20 a 25 cargos de General de Brigada. Se recordó que actualmente se da el caso de Coroneles que tienen bajo su mando a muchos otros Coroneles jefes de diversas dependencias. De adoptarse esta solución, cuando se trabajara a nivel conjunto, se operaría en relación a oficiales generales de las demás Fuerzas según la antigüedad de los oficiales considerados.

Se sostuvo que parece adecuada la solución del “retiro administrativo” en el grado de General, con el fin de asegurar que todas las generaciones cuenten con oportunidades de ascender a esa jerarquía.

Se afirmó que el número de Oficiales Generales, como el de los de cualquier otra jerarquía, debe estar estrictamente asociado al de las funciones que se requiere que desempeñen las Fuerzas, y los medios con que cuenten para ello.

Se hizo notar que el documento de trabajo habla genéricamente de ascenso por “selección”, cuando los Oficiales Generales de la Armada ascienden por “elección”. Se propuso discutir las virtudes y defectos de uno y otro sistema.

Se indicó que la necesidad de figuras intermedias en el nivel de los oficiales superiores se puede satisfacer sin generar nuevos grados, por ejemplo a través de cargos de especial relevancia.

## **Otros**

Se remarcó que el número y calidad de los RR.HH. necesarios en las FF.AA. debe determinarse mediante un análisis de las funciones que se pretende lleven adelante, relacionado al mismo tiempo a los recursos materiales de que se dispone. De otra forma, si se las diseña únicamente en función de un criterio economicista, se corre el riesgo de desnaturalizarlas.

Entonces, una vez definidas dichas funciones, se establecería un escalafón de cargos, determinando las cantidades de unidades, jefes y jerarquías. Finalmente, se pensaría en las vías para ajustar la estructura actual a la definida como deseable.

En un sentido similar, se indicó que se habló mucho de sistemas de regulación de cuadros y de cómo pasar a retiro a los oficiales, sin que se sepa exactamente si se van a necesitar más o menos de los que actualmente existen en cada Fuerza. En el caso de la Armada, se manejó como ejemplo que hace dos semanas un decreto del Poder Ejecutivo amplió la jurisdicción de la Armada, para que esta desarrolle tareas de policía marítima en los puertos e instalaciones de las plantas de celulosa que se están construyendo en el litoral. Se indicó que ello requerirá que se destine allí personal superior y subalterno.

Desde otro punto de vista, se hizo notar que si bien idealmente esa es sin duda la forma más racional de modificar instituciones y estructuras, es prácticamente imposible de llevar adelante en la realidad. En efecto, la filosofía del proceso de reforma que se inicia con el Debate Nacional sobre Defensa es gradualista, e implica ir generando cambios y soluciones parciales que posiblemente requieran ajustes a futuro. No obstante, se pueden desarrollar buenas discusiones y soluciones, por ejemplo definiendo principios en relación a las calificaciones y sistemas de ascensos, sin haber establecido exactamente el “para qué” de cada una de las Fuerzas.

Uno de los participantes sostuvo que el documento presentado a discusión está lejos de poder ser aprobado. En primer lugar, no contempla las especificidades de cada Fuerza en relación a los sistemas de calificación, ascensos y regulación de cuadros. En segundo lugar, muchas de las soluciones que propone en cada ítem son cuestionables y merecieron múltiples comentarios.

Se advirtió que no se discutieron en forma suficiente hasta ahora en esta MTD los asuntos referidos a sistemas de calificaciones, ascensos y retiros del personal subalterno de las FF.AA.

.....

Siendo las 13:20 hrs, se cerró la sesión, invitando a los presentes a la tercera sesión de esta MTD, a realizarse el jueves 16 de noviembre.