BUROCRACIAS ESTATALES:
UN ANÁLISIS ACTUAL DE LA BUROCRACIA MILITAR EN ARGENTINA.

Palabras claves: Burocracia estatal- Burocracia militar- Estado Moderno- Fuerzas Armadas- Ejército Argentino

Autora: Márquez, María Sol. Abogada (UBA), Profesora en Docencia Superior (UTN), Maestranda en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA).
Ejercicio particular de la abogacía, asesora en el Consultorio Jurídico Gratuito perteneciente al Colegio de Abogados de San Martin (CASM), Ex presidente de la Comisión de Jóvenes Abogados de CASM, Ex delegada por CASM en la Comisión de Jóvenes Abogados del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, Ex delegada por CASM en la Comisión de Jóvenes Abogados de la Federación Argentina de Abogados, Profesora de Teoría del Estado y de las Organizaciones en el Colegio Militar de la Nación.
marquezmariasol@gmail.com

Resumen:

El presente artículo realiza un breve análisis de la burocracia militar en Argentina, específicamente del Ejército Argentino, utilizando como punto de partida la caracterización weberiana de la organización de la burocracia y sirviéndose de diversos estudios antropológicos existentes sobre el funcionamiento de la burocracia policial y judicial como parámetro metodológico. Las conclusiones arrojan como resultado que la burocracia estatal replica principios y características enunciadas por Max Weber, pero la especialidad de sus funciones nos permitirá hablar de su tipos dentro de esta burocracia estatal.

Introducción

El concepto de burocracia estatal toma sentido con el advenimiento del Estado Moderno, debido a los cambios económicos, políticos y culturales, que dieron cuenta de la necesidad institucional de modificar la organización estatal y su administración.

El objetivo del presente artículo es realizar un breve análisis de la burocracia militar, a la luz de la caracterización weberiana del término como instrumento de la dominación legal racional del Estado.

Es importante indicarle al lector, que este trabajo busca indagar en las realidades presentadas sin pretender realizar críticas o buscar soluciones.

Burocracia: definición, principios y características.

En todo Estado moderno, según Weber (1922), habrá un aparato administrativo (burocracia) que llevará adelante la acción estatal y será a través de éste que se ejercerá la dominación sobre los individuos. Weber la define como el gobierno de los funcionarios, y le da una connotación absolutamente positiva, relacionada íntimamente con la dominación legal, como la forma deseable de organización social y estatal:

> "La concepción de Weber se halla fuertemente influida por una positiva valoración de la racionalidad y la eficiencia en el diseño organizacional (lo cual volcó el énfasis de sus preocupaciones hacia el análisis de estructuras y procesos internos); sus escritos revelan una marcada ambivalencia respecto al creciente proceso de burocratización y racionalización de la organización social." (Oszlak, 1977)

Weber (1922) revaloriza este término, indicando que "la burocracia" es la única forma de enfrentar las necesidades de la administración pública. Es así que este término, sus características y principios luego se extenderían a la administración en general. Esta organización debe respetar ciertos principios y características que el mismo autor ha esbozado. Entonces toda aquella organización que pretenda encuadrarse en una burocracia legal estatal[1] tendrá que sujetarse a los siguientes principios:

- **Principio de jerarquía administrativa y funcional**: existe una "ordenación" de autoridades y un sistema organizado de mando y subordinación mutua para controlar a los jerárquicamente inferiores;
- **Principio de separación plena: el cuadro administrativo y los medios materiales de administración y producción**, siendo el estado el propietario de los medios, como también se encuentran separados la vida laboral de la familiar;
- **Principio de las atribuciones oficiales establecidas en reglamentos y otras normativas escritas**: los deberes, poderes, obligaciones y derechos, se encuentran fijados en leyes, normas, disposiciones y/o reglamentos administrativos;
- **Principio de sujeción a normas o técnicas racionales de procedimiento**: existen "reglas" de procedimiento de exigible aplicación para mantener la racionalidad de la organización;
- **Principio de formación profesional**: quienes pretendan formar parte de la burocracia estatal, deberán pasar un examen o certificar con estudios (título/credencial) que avalen que es apto para la tarea;
- **Principio de limitarse al Expediente**: es la forma que deberá tomar la actividad, se realizarán por escrito borradores de expedientes que el jefe controlará y modificará, conformándose así "el expediente".

Asimismo para que este sistema organizacional realice sus funciones eficientemente, está llamado a satisfacer racionalmente sus tareas, desprendiéndose de ello la necesidad de que el grupo de "funcionarios burocráticos" reviste las siguientes características:

- **Las competencias se encuentran rigurosamente fijadas**: es decir que el ámbito de acción de cada funcionario se encontrará enmarcado y limitado. Cada funcionario es una "pieza" complementaria a la otra dentro del mecanismo del Estado;
- **La calificación profesional fundamenta su nombramiento:** es un principio y una característica, ya que se pretende que los funcionarios se encuentren preparados profesionalmente distinguiéndolos de otras formas de organización, donde no se requiere la preparación de los mismos. Los funcionarios de la burocracia estatal serán quienes asesoren a los funcionarios políticos, quienes no tienen necesariamente que estar preparados;
- **El trabajo es retribuido con un sueldo fijo y derecho a pensión**: cobrarán un monto en dinero a cambio de sus tareas, y en general al momento del retiro tendrán derecho a una pensión;
- **Relación de dependencia**: el funcionario es "designado" por los jefes en virtud de las cualidades del candidato y las necesidades del aparato burocrático;
- **El cargo debe ser su única o principal profesión**: tal como se indica, este trabajo será exclusivo o su principal ocupación ;
- **Existe la posibilidad de ascender y hacer carrera:** la permanencia en el cargo, le asegura la posibilidad de hacer carrera por meritos profesionales (estudios) o por ascensos en virtud de la espera del paso de determinados años o retiro de algún par;
- **Sometimiento a un sistema riguroso de disciplina y vigilancia administrativa:** existencia de un sistema disciplinario administrativo a fin de sancionar las faltas de los mismos.

[1] Max Weber la define como dominación legal con administración burocrática.

Dentro de la caracterización del Estado moderno, podemos decir que la división de poderes nos permite jugar con el término burocracia, y realizar una subclasificación de la misma: Judicial, Legislativa y Ejecutiva. Dentro de esta última, podemos encuadrar la burocracia policial y militar (como otras tantas más). Es por ello que a continuación, como ya hemos adelantado en la introducción, analizaré la burocracia militar en la actualidad dentro del Ejército Argentino.

Burocracia Militar.

En este apartado se analizará brevemente la burocracia militar, siendo que la misma es un subtipo dentro de la burocracia estatal.

Desde la sanción de la Ley de Defensa Nacional, su reglamentación por el Decreto 727/06 y la reforma constitucional de 1994, las distintas normativas y reglamentos internos han tenido que readecuarse. Es así que podemos decir que se da el **principio de sujeción a normas o técnicas racionales de procedimiento,** sujetas siempre a derecho, conforme al mismo se va modificando.

En el mismo sentido, y en el ámbito cotidiano, también todo está establecido en los diversos reglamentos militares, por ejemplo: desde el color de tinta que se debe usar para escribir, cómo debe ser el uniforme que debe vestir para cada actividad, qué lugar le corresponde a cada pasajero en un vehículo según su jerarquía, etc.

El ordenamiento **jerárquico** es una de las características más notorias de esta institución. A través de diversa simbología, se puede observar cotidianamente: desde el uniforme utilizado hasta el saludo de dos miembros de las Fuerzas Armadas que posean distinta jerarquía:

> **"**Estado militar es la situación jurídica que resulta del conjunto de deberes y derechos establecidos por las leyes y reglamentos para el personal que ocupa un lugar en la jerarquía de las fuerzas armadas. Grado es la denominación de cada uno de los escalones de la jerarquía militar. Jerarquía es el orden existente entre los grados" (Congreso de la Nación Argentina, Ley 19.101, artículo 5)

Ello se corresponde también con el **principio weberiano de "atribuciones oficiales"** fijas, ordenadas, que se designan -en este caso- a quien ostenta determinado grado militar (por ejemplo a un Capitán, oficial con 15 años de antigüedad en la fuerza aproximadamente, al desempeñar las funciones de Jefe de Compañía, por ejemplo, tiene atribuciones y facultades disciplinarias, deber de preparar para la guerra a la subunidad que comanda, etc.), todo ello está expresamente normado, es decir, que las leyes y reglamentos militares establecen específicamente las tareas para cada funcionario que ocupe determinado cargo y/o grado:

> "Inc. 4º El desempeño de los cargos, funciones y comisiones del servicio, ordenados por autoridad competente y de acuerdo con lo que para cada grado o destino prescriban las disposiciones legales;(…)" (Congreso de la Nación Argentina, Ley 19.101, articulo 7)

Estos conceptos de jerarquía, cargo y grado se encuentran íntimamente relacionados y serán los que determinen la responsabilidad de los miembros de las fuerzas.

A modo de ejemplo, en el reglamento de Servicio Interno y en Guarnición, se enuncian las atribuciones, derechos y obligaciones de quienes revisten la calidad de Oficial del Ejército Argentino. También la Fuerza Aérea y la Armada, tienen sus reglamentos específicos.

> "2.064. Conceptos generales.
> a. Será el Jefe inmediato de la subunidad, y tendrá las atribuciones y facultades disciplinarias establecidas por las prescripciones en vigencia. La compañía, escuadrón o batería serán el núcleo básico para la educación y disciplina del elemento.

b. Su misión consistirá en preparar para la guerra a la subunidad que comanda. En tal sentido, será el responsable de la educación, instrucción, operaciones, gobierno y administración de la misma, guardando el principio de que la responsabilidad no se comparte con sus subordinados" (Ejército Argentino, 2002; pág. 46.)

Para poder comprender como se da el principio de **profesionalización** en esta institución, primero debemos contextualizarla. Se considera que la primera fuerza de defensa del actual Estado Argentino, se creó en 1810 y fue el Ejército. Según Fradkin(2010) históricamente, se era militar por un lado, como el resultado del reclutamiento forzoso y por otro, una elección de ciudadanos que además de ser comerciantes o profesionales, tomaban las armas para defender la república. Se dividían en el Ejército de línea (con alguna formación profesional dada en los cuarteles, con fueros y paga), Cuerpos Veteranos (experimentados combatientes) y la Guardia Nacional (ciudadanos en armas que ponían sus recursos para combatir y no recibían paga). Recién en 1869, se instaura y unifica como política pública la **profesionalización** de las nacientes Fuerzas Armadas, con la creación -por el aquel entonces presidente Domingo Faustino Sarmiento- del Colegio Militar y la Escuela Naval.

A posteriori, se fortaleció este principio, a través de la sanción de leyes que comenzaron a exigir el cursado de estudios universitarios, para poder acceder a los cargos y jerarquías superiores, además de pasar previamente por los Institutos de formación (para funcionario militar se debe ser Oficial o Suboficial y se deben cursar estas carreras en dichos Institutos) obligatoriamente.

Respecto al tiempo de **dedicación laboral** de esta burocracia estatal, explícitamente en la Ley de personal militar se establece:

"Inc. 5º La no aceptación ni el desempeño de cargos, funciones o empleos, ajenos a las actividades militares, sin autorización previa de autoridad militar competente.
Inc. 6º La no aceptación ni el desempeño de funciones públicas electivas y la no participación, directa o indirecta, en las actividades de los partidos políticos." (Congreso de la Nación Argentina, Ley 19.101, articulo 7)

Si bien esta disposición, no dice expresamente que deberá ser su **única profesión,** si indica la preeminencia que debe tener por sobre otras ocupaciones, siendo la **ocupación principal** la que tiene como funcionario militar.

Asimismo, aquí existe una **carrera** militar, específicamente normada en leyes y reglamentos. Cumplimentar con determinados requerimientos (que varían según el grado a ascender), aseguran la promoción: tener determinada cantidad de años de servicio, permanencia en el grado y aprobar el curso de ascenso. Esto deja de ser así, para cumplir con la norma constitucional (art 99, inc. 13 CN) donde el Senado deberá aprobar la propuesta del Presidente de Nación para la promoción a grados de Oficiales Superiores en el Ejército.

Para poder comprender la característica de la **separación plena de los medios y recursos de administración y producción**, debemos analizar distintos conceptos con significados particulares, para esta burocracia particular: abastecimiento, efectos y cargo:

"a. Abastecimiento: es la función de material que consiste en suministrar los materiales (efectos) necesarios para equipar y sostener la aptitud operativa de las fuerzas. Comprenderá las siguientes actividades: determinación de necesidades, obtención, almacenamiento, distribución, evacuación (recolección), ulterior aprovechamiento, y disposición final de efectos.(…)
(…) Efectos: Son todos los elementos necesarios para equipamiento, mantenimiento y operación.(…)" (Ejército Argentino; 1995: 9-10)

Cuando en la jerga militar hablamos de cargo, nos referimos a la responsabilidad personal que tiene quien ocupa el lugar de “Jefe” sobre los efectos.

Por otro lado, y simultáneamente estos “efectos”(los hay de distinta clase) se vinculan al término de abastecimiento, el mismo refiere a la provisión por parte del Estado nacional de efectos (desde uniformes, pasando por computadoras, hasta vehículos de combate), a fin de ser utilizados por los mismos, con prohibición expresa de utilizarlos para uso particular fuera de las funciones prescriptas.

En general esto se relaciona con el **principio de atribuciones oficiales** y la delegación de funciones, si bien todos los efectos para el nivel Ejército los tiene con cargo el titular del organismo militar (“Jefe”), éste lo entrega a subresponsables, pero él siempre será el principal responsable. Por lo expuesto podemos decir que existe una estricta división del trabajo, donde las actividades, tareas y funciones se sujetan a los grados y cargos independientemente de quien sea ese funcionario:

> “La división del trabajo, o sea, la distribución de funciones, actividades y tareas, es impersonal, se habla de "puestos" y de "funciones", no de personas. Las personas son ocupantes de cargos y no individuos dotados de anhelos, emociones, etc. Asimismo, el poder de cada «persona» también es impersonal, puesto que se deriva del cargo que desempeña. En consecuencia, también es impersonal la obediencia prestada al superior. Se obedece al «superior», no en atención a la "persona", sino al puesto que ésta ocupa. La organización burocrática privilegia la impersonalidad en adecuación a garantizar dos cuestiones: a) su permanencia en el tiempo y b) la estandarización del trabajo en dos áreas: la estandarización de rutinas y de desempeño. De rutinas porque todo el trabajo, en el puesto y nivel que corresponda, "debe" realizarse de igual manera; y estandarización de desempeño porque no importando quien lo realice, de todos modos debe hacerse.”(Weber, 1922).

Respecto al **sistema disciplinario**, aquí el mismo se rige por el régimen disciplinario, el cual ha sido modificado por la Ley 26.394 donde se encuentran expresamente enunciadas aquellas faltas que serán pasibles de sanción. No obstante, estas faltas disciplinarias también pueden constituir delitos penales, siendo que pueden concurrir ambas situaciones en las que deberán independientemente iniciarse las actuaciones de justicia militar y la denuncia en el fuero penal federal.

> “En el aspecto que a tal efecto es decisivo, el titular del dominio militar, o sea el oficial, no se distingue del funcionario administrativo burgués. En efecto, también el ejército moderno de masas es un ejército burocrático, y el oficial es una categoría especial de funcionario, en contraste con el noble, el condottiere, el cabecilla o los héroes homéricos. La fuerza efectiva del ejército descansa en la disciplina”(Weber,1922).

Otro principio que podemos observar es **la sujeción al Expediente.** En la esfera militar, todo (o casi todo) pasa por el mismo. La Real Academia Española lo conceptualiza :

> “…Conjunto de todos los papeles correspondientes a un asunto o negocio. U. señaladamente hablando de la serie ordenada de actuaciones administrativas, y también de las judiciales en los actos de jurisdicción voluntaria.”(Real Academia Española, 2014)

Conforme a lo indicado por la Real Academia Española podemos decir que existen distintos tipos de expedientes que comparten como característica común “estar plasmados en papel”, lo que indica que el carácter de escrito del mismo. En el Ejercito Argentino aquellas decisiones relevantes se comunican por escrito, desde una comunicación del funcionario jerárquico a los inferiores, a las interdependencias, o hasta un reclamo, es informado a través de: Memorándum, Mensajes Militares, Fax, Nota Objeto, Orden del día, Actuaciones, entre otros. Excede a este estudio enumerar y explicar a todos ellos, pero lo relevante es mencionar que lo escrito en ellos es fundamental a la hora de tomar decisiones. Como podemos ver, el **expediente**, aquí toma un lugar central.

Consideraciones finales.

Cuando pensamos en **burocracias estatales,** es difícil pensar que tengan algún punto en común, ya que a simple vista parecerían ser disímiles. Es cierto que las funciones de éstos son diferentes, pero al analizar en ellas las características y principios enunciadas por Weber (1922), encontramos que su funcionamiento tiene puntos en común. Por un lado, y con distinta intensidad, estas no son propietarias de los **medios y recursos de administración y producción,** en la burocracia militar se abastecen la mayoría de los insumos por ejemplo: mientras la burocracia militar tiene provisto y con cargo hasta la vestimenta con la que deben trabajar cotidianamente, al igual que el personal de la burocracia policial, mientras que, por ejemplo la burocracia judicial no (deben ir de traje comprado por ellos mismos). Empero, son coincidentes en que éstos se encuentran bajo la responsabilidad de superiores jerárquicos, quienes detentan determinados roles, so pena de ser sancionados si alguno de ellos se extravía.

Al analizar la **profesionalización** de esta burocracia, la principal diferencia que encontramos es que para ingresar como empleado en las burocracias estatales, en principio no tenemos requisitos profesionales previos para el ingreso –salvo para cargos **jerárquicos superiores**- en cambio para el ingreso al ámbito militar y policial deberán pasar obligatoriamente por los Institutos destinados a la capacitación de estos ciudadanos (aspirantes o cadetes) y finalizar los estudios que allí se imparten, deben egresar con el título de Oficiales o Suboficiales para ser funcionarios militares o policiales.

Igualmente en las burocracias estatales modernas, existe un sistema de capacitación obligatoria para aquellos que ya han ingresado a la Institución, pero no existe una **carrera** basada en la profesionalidad en ambas por igual. En el ámbito militar, se requieren estudios previos, además existen los cursos de ascenso, que sumados a una cantidad de años de servicios permiten escalar **jerárquicamente** en la **carrera** militar, siendo que existen reglas que nos permiten saber "a ciencia cierta" cómo y cuándo ascenderemos en la misma. Por el contrario, en la burocracia estatal en general, ni los cursos, ni una cantidad de años de servicio son óbice del ascenso, las variables son tan diversas como los subtipos de burocracias estatales existentes.

En general la **ocupación principal,** es ser empleado y/o funcionario público, encontrándose dispuestos impedimentos legales para ejercer otras funciones y/o labores, pudiendo desempeñarse en otros empleos, con solicitud de autorización previa, siempre que no se interpongan con la prima de la dedicación exclusiva.

Respecto al **expediente**, estimamos que en la burocracia militar sucede lo mismo que Martinez (2007) describe como fetichismo en la burocracia judicial, en ambas se disputan el material escrito, dejando tras de sí, pilas de fotocopias que intentan recrear el expediente, para que todos tengan una copia exacta del mismo porque **todos quieren el expediente**. Pareciera que este fenómeno se relaciona con la seguridad que le da al funcionario tener el papel que prescribe lo sucedido o la tarea realizada, y en este sentido Tiscornia (2008;81) anuncia: "*[lo que no está en actas no existe en el universo], queriendo significar que aquello que no está plasmado en el expediente, no existe.*". Por cuanto es probable que todos quieran asegurarse de la existencia de las medidas tomadas, para resguardarse de respecto de lo actuado.

Un aspecto común y fundamental en el Estado Moderno, respecto de estas burocracias será la **sujeción a normas escritas**, principalmente a la Constitución Nacional y a los Tratados sobre Derechos Humanos. Por cuanto, hoy en día, y dejando atrás la carga histórica que traen estas burocracias consigo -que no suelen permitirnos pensar y/o asociar directamente a los derechos humanos- se encuentran obligadas a respetar los DDHH –incorporados al plexo constitucional- y

denunciar aquellas violaciones tanto dentro como fuera de ellas, so pena de ser juzgados con los agravantes de ley por ser funcionarios públicos.

Entonces, ante la preguntan si existe un ingrediente común entre los distintos subtipos de burocracias estatales, la respuesta es afirmativa, en todos ellos se dan las características y principios weberianos en mayor o menor medida, con mayor o menor fidelidad a su esencia. Por cuanto podemos decir que las varianzas existentes son propias de las funciones y finalidades que estas organizaciones burocráticas deben cumplir a fin de dotar de razonabilidad al Estado moderno.-

Citas bibliográficas:

Argentina, Poder Ejecutivo Nacional,(1958) decreto-ley 1285: Se reorganiza la justicia nacional. Recuperado el 20 de marzo de 2016 en http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37915/texact.htm

Argentina, Congreso de la Nación, Ley para el personal militar (1971 y modificatorias) Recuperado en 20 de Marzo de 2016 en http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19875/texact.htm

Argentina, Provincia de Buenos Aires, Suprema Corte de Justicia d, Resolución Nº 854/73(1973) reglamento de consulta préstamo y extravío de expedientes. Recuperado el 20 de marzo de 2016 en http://digesto.scba.gov.ar/ics-wpd/textbase/RC%20854%2073.doc

Badaro, M. (2007) Nuevos cadetes, nuevos ciudadanos. Papeles de Trabajo. Revista electrónica del IDAES; Lugar: Buenos Aires; Año: 2007. Recuperado con fecha 08 de enero de 2016 en http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/04_1_Maximo_Badaro.pdf

Constitución Nacional (1994) Ed La Ley.

Ejército Argentino, Régimen funcional de Logística 1995 Pág 9-10.

Ejército Argentino, Reglamento de Servicio Interno y en Guarnición, 2002; pág. 46.

Martínez, M. J. (2007). “La guerra de las fotocopias. Escritura y poder en las prácticas judiciales”, pp. 203-218. En: Juan Manuel Palacio, Justicia y Sociedad en América Latina. Buenos Aires, Editorial Prometeo.

Ministerio de Defensa Argentina (2010) Libro Blanco de la defensa Argentina. Recuperado el 05 de enero de 2016 en http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/ARG/Libro_Blanco_Argentina.pdf

Moreira Martins, C. M. (2010). Liderazgo transformacional y género en organizaciones militares. Recuperado con fecha 08 de enero de 2016 en: http://eprints.ucm.es/11436/1/T32255.pdf

Ozslak, O. (1977). Notas criticas para una teoria de la burocracia estatal. Ed CLACSO. Recuperado el 08 de enero 2016 en
http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Notas%20criticas%20p%20una%20teo%20de%20la%20buroc%20est.pdf

Real Academia Española (2014) Diccionario. Recuperado en http://www.rae.es/ con fecha 08 de diciembre de 2016.

Sarrabayrouse Oliveira, M. J. (2011) Poder Judicial y dictadura. El caso de la Morgue. Capitulo 3. Colección Revés Nº 3. Del Puerto/Cels.

Soprano, G. (2010) Los militares como grupo social y su inscripción en el estado y la sociedad argentina. Batallas intelectuales y políticas por la construcción de un objeto de estudio en las ciencias sociales. ReDiU CMN. Año 8 nro 22. Recuperado con fecha 05 de enero de 2016 en http://www.colegiomilitar.mil.ar/rediu/pdf/ReDiU_0822_art2-Los%20militares%20como%20grupo%20social.pdf

Soprano, G. (2014) Autonomía y heteronomía de La educación militar. Un análisis de los procesos de evaluación institucional en los institutos universitarios de las Fuerzas Armadas Argentinas http://www.scielo.br/pdf/aval/v19n1/13.pdf

Tiscornia, S. (2008). Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio. Ed Del Puerto/CELS

Weber, M (reimp 1993) Economia y Sociedad. Ed Fondo de cultura económica de España.

Wehle, B. (2014) Organizaciones militares y organizaciones productivas en perspectiva histórica. Ed CLACSO. Recuperado en 08 de enero de 2016 en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120413111410/prisma-11.pdf