

El encaje político en el sector militar. El Caso de Venezuela

José A. Gil Yépez

José A. Gil Yepes: Sociólogo venezolano. Profesor de Pennsylvania State University y del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Autor, entre otras obras de: "El Reto de las Elites"; "Seguridad y Desarrollo"; y en Robert Wessen (compilador): "New Military Politic in Latin American".

En este artículo se parte de la definición del modelo de Estado venezolano como un "estatismo orgánico" Esta definición es necesaria para poder luego entender la articulación política de los diferentes sectores de la vida nacional y, entre ellos, el militar. Un aspecto de sumo interés en este análisis es que el concepto de articulación de intereses es reformulado para adaptarlo a un modelo de Estado diferente al modelo liberal clásico para el cual fue formulado originalmente. De aquí el concepto de "Encaje Político". Este concepto es aplicable a todos los sectores de la vida nacional (empresarial, partidos políticos, sindicatos, etc.). En este caso es aplicado al sector militar, utilizando ejemplos tomados de las experiencias de las relaciones cívico-militares en las negociaciones de las principales políticas pertinentes al sector. Por último se trata de definir dos escenarios sobre las perspectivas futuras de la participación militar en el contexto político nacional.

Los Estados contemporáneos se acogen a tres modelos: **liberal clásico, socialista, y estatismo orgánico.**

El Estado **liberal clásico** parte del individuo como valor central y del principio de las libertades individuales como base para la organización de la sociedad. Esta última se compone, a su vez, de individuos y grupos interactuantes, compartiendo o colaborando entre sí. Esta interacción está regulada en lo económico por la "mano invisible" del libre juego de la oferta y la demanda, y en lo político por la competencia entre los grupos. Bajo este modelo, el Estado es una variable dependiente de la voluntad y acciones de los individuos sobre los poderes públicos en aquellas circunstancias en que necesitan una respuesta de ellos. La gran

limitación de este modelo - su efecto estructural - es que algunos grupos en la sociedad puedan organizarse y obtener mayor poder que otros y de esta forma desbalancear el sentido de la competencia entre ellos¹.

El modelo **socialista** está organizado bajo el dogma contrario al liberal, dándole valor a la colectividad, confiriéndole al Estado toda la autonomía de acción para poder dirigir a esa sociedad. Este es el caso de la "dictadura del proletariado".

Así, el Estado socialista se convierte en el actor principal de la sociedad. Este Estado también tiene un tipo de defecto estructuralmente dado: la tendencia al exceso de coerción por parte del Estado, el desarrollo de lo que ellos mismos han denominado la burocracia parasitaria y de la "nueva clase": el partido.

Ante los defectos de estos dos extremos y a través de una serie de minuciosidades históricas han surgido múltiples respuestas intermedias entre el individualismo y el colectivismo.

El **estatismo orgánico** es quizás el término que puede agrupar esa gran diversidad de respuestas intermedias que incluyen a los modelos de la socialdemocracia, y de la democracia cristiana, por una parte, y del corporativismo, por la otra². Estos modelos se diferencian entre sí por el mayor o menor peso que le dan a los componentes que entran en la fórmula de organización de la sociedad y a su relación con el Estado.

La idea central del estatismo organicista encierra un doble contenido. El valor del individuo es reconocido; sin embargo, éste vale tanto cuanto es miembro de una sociedad en la cual participa activamente, contribuyendo y recibiendo. La otra cara central del modelo es que el Estado debe velar por la integración orgánica, complementaria, funcional y equilibrada de los diferentes componentes de la sociedad.

El defecto estructural del organicismo estatista tiene dos caras: el papel fuerte del Estado puede ser necesario en ciertos momentos para poder producir la organización y movilización de los grupos pluralistas, pero dicha "promoción" puede perpetuarse debido al apego al poder y a los fuertes controles que pueda llegar a establecer el Estado frente a los grupos de interés. El papel de la participación de los grupos también puede llegar a extralimitarse, en función de los intereses de uno de ellos que logre una cuota adicional de poder y actúe en detrimento de la autonomía y derechos de los otros. Un caso extremo de esta extralimitación lo constituye el régimen nazista. Las dictaduras militares latinoamericanas también entran en esta categoría. El régimen militar brasileño es otra versión más moderada del caso y, por fin, los regímenes de partidos en Latinoamérica también representan casos de exclusivismo de un grupo en detrimento de los otros, aunque mucho más moderados que los anteriores.

1 Stepan, Alfred: **The State and Society**, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1978, p. 22.

2 Stepan, Alfred: Op. cit. pp. 28 y 29.

EL CONCEPTO DE ENCAJE POLITICO

El concepto de "Encaje Político" parte de la noción de articulación de intereses propia de las ciencias políticas. Según Almond y Powell, articulación de intereses es . . .

"...El proceso mediante el cual individuos y grupos hacen demandas sobre quienes toman decisiones de política pública"³.

En la medida en que una sociedad se caracterice por funcionar bajo el modelo liberal clásico de pluralismo efectivo, el concepto de articulación de intereses antes descrito sería prácticamente suficiente para explicar cómo se relacionan unos grupos con otros y qué probabilidad de éxito tienen en sus gestiones externas para la consecución de sus intereses a través del ejercicio de la influencia.

Pero, en otro modelo de organización de la sociedad, cual es el estatismo organicista, bajo el cual funciona el modelo venezolano, donde no hay grupos de interés sino mas bien élites y en particular élites divididas; dicha noción de articulación de intereses no es suficiente para explicar cómo se relacionan y negocian sus intereses unos grupos con otros. El modelo de sociedad venezolano no responde al modelo liberal de grupos de interés sino a un modelo de **estatismo orgánico de élites**, el cual se caracteriza por los siguientes aspectos; que no permiten la libre competencia política:

a) El papel rector que deberá jugar el Estado dentro del modelo estatista orgánico, ha sido absorbido, en el caso venezolano, **en unas oportunidades por el sector militar** - durante las dictaduras - y en otras como sucede actualmente, por los partidos políticos, durante las democracias.

b) El único grupo de interés internamente articulado, autónomo y sin limitaciones de acceso a los procesos de formación de políticas públicas en el caso venezolano son los partidos políticos, durante las democracias y lo han sido, en oportunidades pasadas, los militares, cuando han conducido al país.

c) Los cargos públicos, el presupuesto nacional, las políticas públicas y sus programas son influidos principalmente por los militares o los partidos políticos durante sus respectivos gobiernos.

d) Tanto los gobiernos militares como los de partidos recurren a la politización de los grupos de interés y el control monopólico de los canales de comunicación público-privados para reservarse una cuota extra de poder sobre los demás grupos sociales.

3 Almond, Gabriel A. y Powell, Bingham: **Comparative Politics: A Developmental Approach**, Little, Brown, Cap. III, Boston, 1966.

Obviamente existe una enorme diferencia en el grado en que se ejerce esa politización entre los regímenes de partidos y los militares. Estos últimos, a medida que avanzan, con la excepción - a nivel de América Latina - del caso brasileño, tienden a hacerse cada vez más exclusivistas y represivos de toda presión que los demás grupos puedan tratar de ejercer sobre sus gobiernos. En cambio los gobiernos de partidos son más sutiles en la forma como ejercen su hegemonía y, de hecho, permiten que los intereses de los sectores se reflejen en las políticas públicas y que se haga franca oposición política. Sin embargo, el juego democrático no es verdaderamente liberal o de pluralismo efectivo sino de pluralismo limitado.

En el caso de los países en vías de desarrollo se entiende perfectamente que los modelos políticos establecidos no puedan ser jamás de pluralismo efectivo, es decir, que siempre habrá una limitación al pluralismo. Esto se debe a que, a fin de cuentas, nuestros países necesitan de modelos en los cuales el Estado se mantenga por encima de los grupos de interés, para controlar las desventajas en la competencia política de los más poderosos en contra de los menos poderosos y acelere los procesos de movilización social y económica de la población hacia su desarrollo. Pero esa limitación al pluralismo se exagera, aun en los regímenes democráticos de los países en desarrollo; primero, por la necesidad de estabilizar la democracia y, segundo, porque los mecanismos de concentración de poder que implantan los partidos para estabilizar sus regímenes, tienden a perpetuarse innecesariamente por dos razones: los intereses creados por seguir usufructuando de las ventajas del poder y por la desconfianza intersectorial.

El partidismo o proceso mediante el cual los partidos limitan (pero no excluyen) la capacidad de influencia política de los demás grupos genera las siguientes categorías de articulación o encaje político:

A) Sectores Autónomos, Partidos Políticos; **B) Sectores Autónomos de Acceso Limitado**, Militar, Comercial, Industrial e Iglesia; y **C) Sectores Cautivos de Autonomía Limitada**, Sindical, Burocracia, Empresas del Estado y Servicios Públicos, Pequeña y Mediana Industria, Gremios Profesionales, Campesinado, Estudiantes, etc.

El Encaje Político de un sector es el proceso mediante el cual cada uno de dichos sectores es ubicado en un "lugar político" en la sociedad y, desde allí, hace demandas sobre quienes toman decisiones de política pública para lograr sus intereses.

La diferencia clave entre los conceptos de articulación y encaje es que el primero parte de un modelo liberal clásico, o de pluralismo efectivo, en el cual cualquier grupo tiene acceso directo sobre quienes toman decisiones públicas y su potencial de influencia está determinado principalmente por los recursos económicos, organizacionales y legales, de que puede disponer. En cambio, el concepto de encaje parte del supuesto de que los grupos están adscritos a un "lugar" o ubicación política predeterminados. Esta ubicación condiciona los asuntos sobre

los cuales los grupos pueden ejercer presión o no; los canales de comunicación que pueden estar disponibles o vedados para articular sus intereses; y su potencial de influencia estará condicionado, no sólo por los recursos económicos, organizacionales y legales de que puedan disponer, sino también por las relaciones que cada grupo de interés pueda establecer con otros grupos, entre los cuales se destacan obviamente los partidos políticos. Este nexo con los partidos es particularmente impactante ya que ellos ejercen un monopolio como canal de comunicación entre los poderes públicos y todos los grupos de interés⁴.

El encaje político de cada sector está determinado por los siguientes factores:

- a) **La definición ideológica que el grupo que detenta el poder tenga de cada grupo de interés.**
- b) **La organización y los recursos que maneje el grupo.**
- c) **El nivel de acceso intersectorial existente entre el gobierno y el grupo de interés en cuestión.**
- d) **Las relaciones que puede tener cada grupo con otros grupos de la sociedad.**

EL ENCAJE POLITICO DEL SECTOR MILITAR

Los grandes lineamientos de la ubicación o encaje político del sector militar parten de un punto muy relevante: este sector ha sido, junto con los partidos políticos, uno de los dos grupos que han detentado el poder en el Estado organicista venezolano y, como tal, han dominado a la sociedad, estableciendo mecanismos de sobreordenación sobre todos los demás sectores. Además, su salida del poder fue por la vía de la fuerza en un enfrentamiento entre militares y civiles, a través de un proceso largo, lleno de incertidumbres para la parte civil y que ocupó los principales momentos de 1958⁵ y tuvo manifestaciones golpistas durante todo el período de Rómulo Betancourt (1959 - 1964).

Otro punto clave en la determinación de la ubicación política del sector militar es que éste, a pesar de ser un grupo de interés institucional, como parte de la burocracia que es⁶, se comporta no solo como tal, sino también como un grupo de interés autónomo o de carácter privado. Esta dualidad se entiende de la siguiente manera: El sector militar es un grupo de interés institucional en la medida en que adoptó, como lo ha hecho a partir de 1958, su papel como guardián de la soberanía del país y del orden democrático. Esto evidentemente implica que el sector militar ha ido extrayendo de sí mismo a los elementos llamados "golpistas". Sin embargo, y a pesar de que este proceso de depuración institucional ha sido muy efectivo, el

4 Rey, Juan Carlos: "El sistema de partidos venezolano", *Política*, Vol. 1, 1972, p. 203.

5 Taylor, Phillip B.: *The Venezuelan Golpe de Estado of 1958: The Fall of Marcos Pérez Jiménez*, Institute for the Corporative Study of Political Systems, Washington, 1968.

6 Almond, Gabriel A. y Powell, Bingham: *Comparative Politics*, op. cit., Cap. II.

sector militar sigue presentando rasgos de un grupo de interés autónomo debido a que sigue teniendo una identidad propia, en función del síndrome de élites divididas bajo el cual dirigen al país los partidos políticos, los empresarios, los militares y los grupos sindicales. La división de las élites se debe a que sus orígenes socioeconómicos y culturales y, por ende, las ideologías de cada élite son diferentes⁷. De allí que sus formas de ver la sociedad y a sus diferentes componentes sean, no sólo diferentes, sino cargadas con un fuerte sentimiento de solidaridad hacia el grupo propio y de antagonismos o desconfianza hacia los demás grupos.

Esa desconfianza para 1958, año del regreso a la democracia, es funcional pues representa la síntesis entre la tesis de la convivencia pluralista (entre sectores diferentes) y la antítesis de la hostilidad entre ellos.

El sistema tenía que producir en 1958 y años subsiguientes una serie de mecanismos que permitieran la participación de todos los sectores en la toma de decisiones públicas, pero que, a la vez, mantuvieran a raya las pretensiones hegemónicas de cualquiera de ellos. De allí que en el mejor de los casos el pluralismo venezolano tuviera que ser limitado.

¿Cuál es el encaje o ubicación política que le corresponde el sector militar en este reacomodo institucional de 1958 y que fue analizado, necesariamente, bajo el patrón de desconfianza? ¿Cuáles son los costos y beneficios en materia de seguridad y defensa del encaje político otorgado al sector militar? ¿Una vez estabilizado el sistema por la eliminación de elementos guerrilleros y golpistas, se justifica mantener el encaje político de los sectores bajo el patrón de desconfianza?

Trataremos a continuación de responder estas preguntas a base del análisis de las variables que componen el concepto de encaje político.

La definición de principios más importante acaecida en el proceso de restablecimiento de la democracia fue el cambio del papel militar de grupo en ejercicio del poder político, por grupo burocrático, encargado de velar por la seguridad de las instituciones democráticas y de la defensa del país.

LA DEFINICION IDEOLOGICA

Desde 1900 y hasta 1958 solo había habido un gobierno civil electo por votación directa por espacio de unos meses durante 1948 (Rómulo Gallegos). De allí que los factores que inciden en el cambio de papel de las fuerzas armadas debieron ser de un impacto considerable. Dichos factores fueron los siguientes:

- * Rechazo popular hacia el régimen militar
- * Divisiones internas entre los militares
- * La duración y el prestigio del gobierno de Rómulo Betancourt

⁷ Gil Yepes, José Antonio: **El Reto de las Elites** Cap. I.

- * Definición de las nuevas reglas del juego democrático (pluralismo y participación, monopolio de los partidos como canal de comunicación público-privadas, derecho a oposición, pero erradicación de la violencia)
- * La amenaza del castrismo, lo cual ayudó a reorientar la misión militar⁸
- * Crisis económica interna en el último año de la dictadura
- * Apoyo internacional a la nueva democracia
- * Cansancio con el rol de policías
- * Dependencia del régimen de la policía secreta (SN), en sustitución de las FAN

En el proceso de redefinición del papel militar va a jugar un papel muy importante la determinación de los asuntos en que puede o no tener injerencia el sector.

Entre los asuntos en cuya formación de políticas participa el sector se destacan los siguientes:

- Seguridad y defensa, manejo de la insurrección
- Presupuesto militar
- Profesionalización y situación socioeconómica del personal de las fuerzas armadas
- Vinculación de las funciones de seguridad y defensa con la política exterior y con las políticas de desarrollo del país bajo el marco previsto por la Constitución Nacional.

Por otra parte, existen diversos asuntos en que el sector militar tiene una participación reducida, ritualista o nula, a pesar de que estos temas tienen una alta incidencia sobre la situación estratégica del país:

- Producción y mantenimiento de los equipos militares (alta dependencia del extranjero)
- Producción local de alimentos y otros bienes esenciales de consumo para la población (alta dependencia del extranjero)
- Política de fronteras
- Política exterior
- Situación de las industrias básicas.

El mayor nivel de injerencia del sector militar lo alcanza durante la época de la lucha antiguerrillera. En este asunto el militar jugó, tanto un papel activo y muy exitoso, como el rol de grupo de veto hacia el gobierno en aquellos aspectos en que no estuvo de acuerdo con las políticas de este último. Esta lucha antisubversiva no solo motivó a los militares a redefinir su posición institucional, sino que le dio al sector la oportunidad de demostrar la sinceridad de su posición democrática y su voluntad de sacrificar hasta la propia vida por defenderla.

En otros aspectos, el sector militar no ha tenido una injerencia tan significativa.

⁸ Bigler, Gene E.: "Profesional Soldiers and Restrained Politics in Venezuela". En Robert Wesson (compilador) *New Military Politics in Latin America*.

Esto pone de manifiesto la desconfianza como factor importante en la reorganización institucional del país a partir de 1958. En este caso la desconfianza se manifiesta principalmente en la exclusión del sector del tratamiento de asuntos que tienen que ver con las políticas de desarrollo.

A pesar de estas ambivalencias se crea en 1972 el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN) y en 1976 se crea el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa (CONASEDE) y su Secretaría Permanente (SECONASEDE) como organismo asesor de la Presidencia de la República en estas materias. En ambos casos encontramos instrumentos que van a buscar ampliar el concepto de seguridad y defensa para incluir en él o vincularlo con materias propias del desarrollo, destacando que no pueden darse las primeras sin alcanzar el segundo. Sin embargo, la versión venezolana de esta vinculación no proviene del Cono Sur, es decir, no está enmarcada dentro del concepto expansionista de la geopolítica, sino que se inspira en el Preámbulo de la Constitución Nacional según el cual se repudia la guerra, la conquista y el predominio económico como instrumentos de política internacional. De aquí se desprende que Venezuela tiene una política defensiva y de capacidad de respuesta, limitada al marco subregional.

A pesar de la coherencia conceptual que tiene el enfoque venezolano en la vinculación de la seguridad y el desarrollo, se observan contradicciones a nivel de su implementación. La política de equipamiento militar es contraria al concepto constitucional porque el armamento comprado por Venezuela tradicionalmente la mantiene a la vanguardia de la capacidad bélica de la subregión y es un equipo principalmente defensivo. En esto más bien se ha continuado la política de Marcos Pérez Jiménez. Además, la vinculación entre las políticas de seguridad y la de desarrollo no se da porque no hay ningún instrumento que, en la práctica, realice tal vínculo. A pesar de la existencia de SECONASEDE, las políticas y programas militares no se vinculan con las políticas de desarrollo formuladas por CORDIPLAN, la oficina de la Presidencia de la República encargada de planificación y coordinación nacional⁹. Las actividades del IAEDEN, enfocadas bajo el concepto ampliado de seguridad que las vincula con el desarrollo, si bien involucran en sus cursos tanto a civiles como a militares de alta graduación, no se traducen en programas concretos y, ni siquiera, en recomendaciones a ninguna institución pública o privada que relacione los planes de seguridad con los de desarrollo.

En el caso de la participación del sector en los asuntos de fronteras tenemos que la Dirección de Fronteras del Ministerio de Relaciones Exteriores generalmente es dirigida por un oficial activo.

Sin embargo, el papel de esa dirección no es importante en las grandes negociaciones sobre problemas limítrofes, que son más bien conducidas a nivel

⁹ La reciente terminación de la vía férrea de Puerto Cabello a Barquisimeto puso en evidencia que los militares no habían sido consultados sobre sus características; los tanques AMX no pasan por los túneles de dicha vía.

político por el ministro y las comisiones o grupos de trabajo que generalmente se nombran en tales ocasiones.

Otro logro truncado del sector militar en materia de fronteras fue la promulgación de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa que determina, entre otras cosas, y por solicitud del sector militar, una franja de territorio sujeta a supervisión y programas especiales dirigidos por las fuerzas armadas tendientes a asegurar la soberanía en todas las zonas limítrofes. Pero esta Ley no ha sido implementada por carecer de voluntad política que la reglamente y le adjudique el presupuesto necesario.

Es evidente la ausencia de vinculación entre la política de defensa y la política exterior¹⁰. Sin embargo, según Samuel P. Huntington esto parece ser un hecho normal en las sociedades pluralistas en las cuales la política militar no es el resultado de un pro nunciamento nacional, sin o el producto de la competencia entre individuos y grupos sobre el logro de valores a nivel internacional y nacional¹¹.

En el manejo de los presupuestos militares se observa una gran discrecionalidad del sector sobre la adquisición de bienes y servicios considerados secretos militares.

- Total discrecionalidad en el manejo de las partidas provenientes por la vía del presupuesto nacional.
- Aprobación a nivel del Consejo de Ministros de las operaciones de crédito público, sin pasar a discusión en el Congreso Nacional.
- No fiscalización por parte de la Contraloría General de la República de los gastos militares¹².
- Las fuerzas armadas tienen su propio contralor, que no reporta al Congreso Nacional sino al Presidente de la República¹³.

Además de la discrecionalidad que se le otorga al sector como un todo en esta materia, nos encontramos con que los comandos generales de cada fuerza tienen un alto grado de autonomía en la formulación de sus propios presupuestos, en su manejo y, por ende, en las decisiones sobre equipamiento, por lo que no existe un plan de inversiones militares que oriente la adquisición de sus equipos bajo un sentido de complementariedad entre las tres fuerzas: armada, aviación y ejército.

10 Muller, Alberto: "Políticas Públicas: El Equipamiento Militar en Venezuela", Universidad Simón Bolívar, Maestría de Ciencias Políticas, Cátedra de Análisis de Política Pública, Profesor José Antonio Gil Yepes. p. 64.

11 Huntington, Samuel P.: **The Common Defense**. Strategic Programs in National Politics. Columbia University Press, New York, 1969, p. 2.

12 Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Artículo 8.

13 República de Venezuela: Gaceta Oficial N° 3.256, Extraordinario del 26 de septiembre de 1983. "Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales", Artículo 321.

LA ORGANIZACION Y RECURSOS DEL SECTOR

La organización del sector militar es necesariamente piramidal lo cual le da, en principio, una alta capacidad de manejo coordinado de recursos humanos, financieros y materiales y, por consiguiente un potencial de influencia considerable en lo que a organización respecta.

El sector militar es el único en el cual todo miembro tiene una clara identidad como tal, una posición organizacional que ocupar y una clara definición de funciones a cumplir. Todos estos factores evidentemente le dan al sector una capacidad de manejo coordinado y disciplinado que no tiene ningún otro sector de la vida nacional.

Este patrón de organización del sector militar se basa en la Constitución Nacional, en la Ley Orgánica de la Administración Centralizada y en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, las cuales estructuran piramidalmente al sector bajo un régimen de autoridad jerárquica y de absoluta disciplina. Además, se supone, de acuerdo a la Constitución Nacional, que el sector militar es una institución apolítica, obediente y no deliberante¹⁴, lo cual debería evitar su división en fracciones partidistas.

Sin embargo, la coherencia del sector presenta ciertas desarticulaciones, tanto a nivel institucional (de la organización) como individual (de la profesionalización), que disminuyen su capacidad de manejo coordinado y, por ende, su potencial de influencia.

A. La Organización y Recursos

La organización del sector experimenta un cambio importante después de la caída de la dictadura. La estructura piramidal de las cuatro fuerzas era centralizada y coordinada por el Estado Mayor General. Con la caída de la dictadura se modifica esta situación y se crea el Estado Mayor Conjunto, el cual pasa a ser un órgano asesor y no centralizador, no coordinador de las políticas y presupuestos de defensa, como lo era antes¹⁵.

En este cambio juegan un papel importante dos factores: para el régimen de partidos es preferible mantener bajo control cuatro fuerzas, y negociar decisiones con cuatro actores y no con uno solo, que de mantener un mayor grado de coordinación evidentemente tendría más potencial de influencia. Pero dentro del sector militar también existía un factor que incidió en esta reorganización.

La primacía, el poder, del ejército sobre las otras tres fuerzas se ejercía en buena parte a través del Estado Mayor General. Aquí, como en toda América Latina, el

¹⁴ Artículo 132 de la Constitución Nacional.

¹⁵ Anselmi, Beatriz y Estrada Rita Elena: "Análisis Socio-Político del Sector Militar", Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Trabajo de Cátedra de Interrelaciones Público-Privadas, Profesor José Antonio Gil Yepes, Caracas 1982, p. 7.

ejército fue el más fuerte y el de más inclinación política de todos los servicios¹⁶.

El problema de las relaciones interfuerzas es de tal trascendencia que fue el detonante del golpe del primero de enero de 1958 por parte de oficiales de la marina y de la aviación.

La primacía del ejército era un factor no sólo amenazante para el régimen de partidos, sino que frustraba las aspiraciones de la marina, de la aviación y de la Guardia Nacional, tal como expresa uno de los "considerandos" del Decreto 288 del 27 de junio de 1958 donde se manifiesta el repudio a los poderes extensivos de un solo organismo dentro de las fuerzas armadas¹⁷. Mediante este decreto las cuatro fuerzas lograron: reportar directamente al ministro de la Defensa; autonomía en el mando, organización, administración e instrucción; y formular su propio presupuesto, cosa que antes controlaba el ministro a través de partidas presupuestarias únicas para todas las fuerzas.

B. Profesionalización - Recursos Humanos

La profesionalización y el manejo de la situación socioeconómica del personal militar es un factor importante, tanto en la determinación de la coherencia del sector, como en su adhesión al régimen de gobierno.

Entre los factores que originan la participación militar en el golpe de 1945 está el descontento del personal de tropa y de oficiales subalternos, quienes devengaban menores ingresos que los salarios pagados a obreros especializados en campos petroleros y algunas otras áreas ya industrializadas del país¹⁸.

Otra reflexión que revela la extrema importancia del manejo de la situación del personal militar es el hecho de que cada golpe ha sido seguido de incremento en la paga de los militares¹⁹.

Los requisitos para ingresar en las escuelas de las diferentes fuerzas se han ido haciendo más exigentes y se ha incrementado significativamente el número de aspirantes a ingreso sobre el número de aceptados en las escuelas de las fuerzas. También se observa que el número de graduandos de las escuelas de formación de oficiales es reducido, indicando esto la rigurosidad del régimen académico²⁰.

El sistema de educación militar se ha ido diversificando con la creación de los liceos militarizados a nivel de bachillerato, del Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas (IUPFAN), con los cursos de especialización militar, los cursos de Estado Mayor y la creación del Instituto de Altos Estudios de la Defensa

16 Linz, Juan y Stepan, Alfred: **The Breakdown of Democratic Regimes in Latin America**, John Hopkins University Press, Baltimore, 1978.

17 República de Venezuela. **Gaceta Oficial**, Decreto de la Presidencia de la República N° 288 del 27 de junio de 1958.

18 Betancourt, Rómulo: **Venezuela, Política y Petróleo**, Edit. Senderos, Caracas, 1969, p. 551.

19 Bigler, Gene E.: "Professional Soldiers..." Op. cit., p. 181.

20 Bigler, Gene E.: "Professional Soldiers..." Op. cit., pp. 179-180.

Nacional (IAEDEN)²¹.

Desde la presidencia de Rómulo Betancourt (1959-1964) hasta la fecha, el régimen de partidos se ha mantenido atento a las necesidades del personal militar para evitar su descontento, logrando que la remuneración de los oficiales y suboficiales se mantenga más o menos al nivel de sus equivalentes en empleos profesionales y de los sueldos militares en los Estados Unidos²². Sin embargo, no conocemos el efecto que debe estar teniendo la inflación en la capacidad de compra del sueldo militar.

Una limitación de la cohesión interna del sector y de su potencial de influencia se presenta por la vía de una moderada partidización de sus oficiales, identificándose algunos de ellos con los principales partidos. Esto, a su vez, tiene relación con los ascensos y distribución de cargos administrativos. En el manejo de los ascensos se observa una rigurosa reglamentación institucional. Esta reglamentación es manejada exclusivamente por el sector militar hasta el grado de teniente coronel. Pero en los ascensos a coronel y general intervienen formalmente el Congreso de la República, reconociéndose una cierta partidización en la selección de los ascendidos aunque esto se hace casi siempre sin violar la normativa militar, cosa que se pone en evidencia con solicitudes de bajas extemporáneas o reclamos airados ocasionales.

En la distribución de cargos administrativos se hace más fácil y más evidente la partidización. Aquí se observan casos en que un Presidente de la República puede nombrar ministro, comandante de fuerza, inspector, etc., a un oficial con menor antigüedad o méritos que otros. Este fenómeno generalmente se liga a simpatías partidistas.

Por último cabe mencionar que a partir del golpe de 1958 se pone en vigencia el retiro mandatarario a los 30 años de servicio. En el momento de la decisión, ésta fue bienvenida, tanto por políticos como por militares jóvenes. Los primeros porque limpiaban la oficialidad de personas cercanas a los mandos perezjimenistas, los segundos porque de esa forma se creaban vacantes para ellos en los cargos superiores. Actualmente, también es percibida esta norma como funcional, como mecanismo que permite la oportunidad de ejercicio de mando a muchos oficiales. Sin embargo, esta norma tiene dos efectos disfuncionales importantes: A nivel personal, significa ser retirado a los 50 años, en el punto óptimo de la potencialidad individual. Esto hace que en los dos últimos años de servicio muchos oficiales tienen que estar más pendientes hacia donde van que de lo que están haciendo; e incita al resentimiento y ala frustración personal. A nivel de la organización esta norma contribuye con la inestabilidad de los cargos superiores, a los cuales no se accede sin haber llegado a 27, 28 ó 29 años de antigüedad. Por ejemplo, la mayoría de los ministros de la Defensa y de los comandantes de fuerza en los últimos 10 años han durado alrededor de un año en su cargo. Esta alta rotación afecta la

21 Bigler, Gene E.: "Professional Soldiers..." Op. cit., p. 180.

22 Bigler, Gene E.: "Professional Soldiers..." Op. cit., p. 181.

calidad del manejo institucional, creando discontinuidad en las políticas, falta de experiencia en las decisiones y también evita el desarrollo de liderazgos fuertes dentro de las fuerzas armadas.

CANALES DE COMUNICACIÓN CON EL GOBIERNO

En este aspecto el sector militar goza de una situación relativamente privilegiada por cuanto dispone del Ministerio de la Defensa como institución especializada en el manejo del sector y dentro de ese Ministerio ha tenido desde 1958 representación directa sin excepciones. Es decir, todos los cargos importantes de ese aparato burocrático son ocupados por oficiales. Esta política es una concesión de la democracia pues en regímenes anteriores como el del general Juan Vicente Gómez tenemos casos de notables civiles al mando del Ministerio.

El manejo de los canales de comunicación del sector con el resto del sector público tiende a ser piramidal como su estructura. El ministro de la Defensa es, según la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, el único vocero autorizado del sector. Sin embargo, al igual que la estructura piramidal presenta algunas inconsistencias, también se observan a nivel de los canales de comunicación acuerdos ocasionales tales como los ya citados entre el Presidente de la República y los comandantes de las cuatro fuerzas en relación a compra de armamentos. En este sentido la organización militar tiende a presentar el mismo problema de las entidades descentralizadas de la administración pública, en las que se supone que sus presidentes reportan al ministro de adscripción, pero como la mayoría de dichos presidentes son nombrados por el Presidente de la República, y no por los ministros, al igual que los comandantes de fuerzas, entonces tenemos que se establece un vínculo informal pero efectivo entre el presidente y sus designados, mientras que los ministros tienden a ser ignorados²³.

Los canales de comunicación entre el sector militar y el resto del sector público están muy desarrollados en asuntos tales como el manejo de la subversión, con el Ministro de Relaciones Interiores; equipamiento militar, con el Ministerio de Hacienda, el Congreso y la Presidencia de la República; ascensos con el Congreso Nacional y la Presidencia de la República; y asuntos de fronteras el cual tiene representación directa en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Pero en asuntos de política exterior y en aquéllos que vincularían la seguridad y el desarrollo, aunque se han hecho manifestaciones formales que deberían conducir a la creación de vínculos entre el sector militar y estos dos asuntos civiles, ya quedó visto anteriormente que no hay canales de comunicación entre SECONASEDE y CORDIPLAN; o entre el IAEDEN y otras instituciones; y la participación de la Dirección de Fronteras en las negociaciones limítrofes no es significativa en la conducción de las mismas.

23 Gil Yepes, José Antonio: *El Estado Venezolano y las Empresas Públicas en Venezuela*. En preparación.

RELACIONES CON OTROS SECTORES

La vinculación de la seguridad y el desarrollo no es un asunto más en la definición de la política militar del Estado, es el tema central si se atiende a lo expresado en el Preámbulo de la Constitución Nacional. Según éste, el Estado venezolano intenta fortalecer el concepto de "seguridad colectiva" de la comunidad internacional sobre la noción de "seguridad nacional". Esta última supone el desarrollo de una política de poder que estaba en el sustrato de la política seguida por el régimen autoritario de Marcos Pérez Jiménez. Por lo tanto, la política de defensa de la democracia debería seguir una estrategia de resistencia general como la seguida por Suiza o Yugoslavia²⁴. Esta estrategia supone que el sector militar y sus políticas y todos los sectores públicos y privados de la población deberían estar vinculados para poder implementar dicha estrategia de resistencia general. Pero no existe tal vinculación, como veremos a continuación.

Cabe destacar que todo el equipamiento, incluyendo las raciones y el vestuario militar ha sido adquirido en el extranjero, incluyendo el mantenimiento. Esta postura es contradictoria, tanto frente a una estrategia de resistencia general, como frente a una estrategia ofensiva nacional. En cualquier caso están reñidas con el interés nacional, la alta dependencia que existe en materia militar del extranjero y la ausencia notoria de vínculos entre la industria nacional y los centros de investigación y desarrollo con los requerimientos militares. Afortunadamente, en los últimos años se han creado algunos vínculos favorables entre el sector militar y los entes privados antes nombrados.

En suma, las relaciones del sector militar a nivel de la trama horizontal o secundaria de la sociedad, es decir, entre sectores privados, es muy reducida. Esto tiene el altísimo costo de una absoluta dependencia del extranjero y un desperdicio de recursos institucionales internos. La explicación de esta situación forma parte del contexto general o encaje político del sector que resumimos a continuación.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que podemos sacar de este análisis sobre la definición del papel militar en la democracia son las siguientes:

Los sectores democráticos, con los partidos políticos a la cabeza, contando con la colaboración de los militares de tendencia democrática lograron redefinir el papel de las fuerzas armadas, desarraigando su orientación por el ejercicio del poder e implantando la misión de garantes de la seguridad y de la defensa nacional.

La ubicación o encaje político que le corresponde al sector militar, está a tono con una visión de desconfianza que se manifiesta por una curiosa configuración de ambivalencias en las cuales se le da y a la vez se le resta participación al sector. Sin embargo, el nivel de participación y ambivalencia es muy variable. Para

²⁴ Muller, Alberto: "El Equipamiento Militar..." Op. cit., p. 62.

representar esa variabilidad podemos ubicar los asuntos en que tiene participación el sector militar en una escala que va desde un nivel de alta injerencia, capacidad de decisión y poder de veto frente a otros sectores gubernamentales, hasta casos de evidente marginación. En las posiciones intermedias de dicha escala, hemos colocado aquellos casos en los cuales se cumplen ciertas formalidades pero no se logran los objetivos propuestos por carecer de los medios para alcanzarlos.

ESCENARIOS POSIBLES

Sobre el encaje político futuro del sector militar en el sistema venezolano se pueden delinear algunos escenarios. Contrario a lo que puede esperar el lector, acostumbrado a ver a Latinoamérica desgarrada entre dictaduras y democracias, no especularé en ese sentido porque en Venezuela no está planteada ningún tipo de subversión militar y la subversión revolucionaria de civiles de izquierda o de derecha que pudiera surgir sería muy aislada.

Mis escenarios están más bien definidos dentro del contexto democrático: un escenario de pluralismo limitado o continuación del encaje político actual del sector y un escenario de pluralismo efectivo, o una profundización de la participación institucional.

I. Escenario de Pluralismo Limitado

La continuación del escenario actual se explica por los intereses creados alrededor del mismo. Dichos intereses, a su vez, explican las contradicciones que encontramos en varias áreas del encaje político militar y que acabamos de resumir bajo el rótulo de "marginalidad dorada".

Un instrumento que servirá para consolidar el encaje de "marginalidad dorada" sería darle el voto al sector militar. Al convertirse en un sector deliberante, en vez de hacerlo un participante más poderoso en las deliberaciones sobre los asuntos de política pública que le conciernen, lo que se lograría sería profundizar su partidización y, por ende, dividirlo.

Las consecuencias institucionales de mantener el encaje de "marginalidad dorada" pudieran ser un eventual fracaso de las fuerzas armadas frente a un adversario potencial por falta de coherencia interna o de compatibilidad en su equipamiento, o la pérdida progresiva de imagen o legitimidad del sector ante la opinión pública, con los consecuentes efectos que esto último puede tener sobre las adjudicaciones presupuestarias, que también tenderían a reducirse debido a la escasez creciente de recursos financieros del país.

Las consecuencias a nivel de conducta del militar serían sensación de futilidad; tendencia a ver el resto del sistema como si no fuera propio, frustración ante los errores del sistema, sin poder colaborar en solucionarlos, tendencia al consumismo, en vez de tender a la participación y autorrealización del militar como persona

dentro del contexto social. En casos más graves podría tender a incurrir en casos de corrupción administrativa, a pesar de la alta formación moral, patriótica y religiosa que recibe todo el personal de este sector, y como sustituto de la falta de mecanismos de expresión social adecuada. Por otra parte, la manifestación a nivel de la conducta de otros sectores sería perder esa imagen de respeto, seguridad y en última instancia, garante del orden institucional que tiene el militar.

La probabilidad de ocurrencia de este escenario es mayor que la del escenario siguiente. La velocidad con que pueden acentuarse o disminuirse sus rasgos y consecuencias puede variar.

2. Escenario de Pluralismo Efectivo

La probabilidad de ocurrencia de este escenario es menor que la del anterior. Es muy difícil cambiar arreglos institucionales, sobre todo si ello implica redistribuir cuotas de poder.

Sin embargo, podemos imaginarnos tres hechos que pudieran tener como consecuencia la reubicación política del sector:

- la crisis económica
- resurgimiento de la subversión
- conflicto externo.

Los mecanismos mediante los cuales operarían las dos últimas causas serían parecidos al papel jugado por la lucha antiguerrillera en la década de 1960.

La crisis económica está colocando al sistema en la difícil situación en que ya el gobierno no puede seguir repartiendo a los sectores las cantidades de recursos que antes distribuía. Desde el punto de vista económico, el juego está trancado si quisiéramos continuar con el mismo patrón político-económico con que se ha manejado al país. Allí pudiera surgir la creatividad del político para cambiar las reglas del juego e incorporar, no sólo al militar, sino también a la industria, al comercio, al trabajador, a los medios de comunicación, a la iglesia, a los vecinos, a los concejos municipales y gobernaciones en un nuevo juego político que permita aprovechar mejor los enormes recursos de que todavía dispone Venezuela, pero que se agotan inusitadamente por la forma como son usados, para consumir y no para producir; para repartir y no para compartir.

Para que cada uno de los sectores antes nombrados produzca, hay que liberalizarlos políticamente, librarlos de los controles que se les han impuesto por la desconfianza y para concentrar el poder.

En el caso de la liberación del sector militar, el sistema político ya ha definido los mecanismos para que se realice ese incremento de su participación. Estos son los mecanismos que vincularon los programas de seguridad con los de desarrollo y que están centrados en el IAEDEN y SECONASEDE. Lo que habría que hacer es dotarlos de instrumentos, vínculos institucionales y de recursos para que puedan

cumplir con su función. Además deben vincularse los sectores industrial, obrero, académico y de investigación con el militar para reducir la dependencia externa en materia militar y aprovechar las grandes oportunidades que actualmente se pierden a nivel económico. Evidentemente, no tiene ningún sentido pensar, hoy en día, que de estos vínculos pueden surgir pretensiones de poder por parte de estos sectores. Los partidos son y seguirán siendo el mayor foco de concentración de poder en el país aun por encima del Estado, y más aún si logran resolver las frustraciones de los sectores, liberalizando el juego político.

Referencias

- Stepan, Alfred, THE STATE AND SOCIETY. p22, 28-29 - Princeton, New Jersey, Princeton University. 1978; Wesson, Robert -- El sistema de partidos venezolano.
- Almond, Gabriel A.; Powell, Bingham, COMPARATIVE POLITICS: A DEVELOPMENTAL APPROACH. - Boston, Little, Brown. 1966; Profesional Soldiers and Restrained Politics in Venezuela.
- Rey, Juan Carlos, POLITICA. 1. p203 - 1972;
- Taylor, Phillip B., THE VENEZUELAN GOLPE DE ESTADO OF 1958: THE FALL OF MARCOS PEREZ JIMENEZ. - Washington, Institute for the Corporative Study of Political Systems. 1968;
- Gil-Yepes, José A., EL RETO DE LAS ELITES. - Caracas, Universidad Simón Bolívar, Maestría de Ciencias Políticas, Cátedra de Análisis de Política Pública, Profesor José Antonio Gil Yépes;
- Bigler, Gene E., NEW MILITARY POLITICS IN LATIN AMERICA. - New York, Columbia University Press. 1969;
- Muller, Alberto, POLÍTICAS PUBLICAS: EL EQUIPAMIENTO MILITAR EN VENEZUELA. p64 - Caracas, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). 1982;
- Huntington, Samuel P., THE COMMON DEFENSE. STRATEGIC PROGRAMS IN NATIONAL POLITICS. p2 - Baltimore, John Hopkins University Press. 1978;
- Anónimo, REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. - Caracas, Edit. Senderos. 1969;
- Congreso de la República de Venezuela, GACETA OFICIAL N° 3.256, EXTRAORDINARIO DEL 26 DE SEPTIEMBRE DE 1983 - LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGANICA DE LAS FUERZAS ARMADAS NACIONALES. -
- Anselmi, Beatriz; Estrada, Rita E., ANALISIS SOCIO-POLITICO DEL SECTOR MILITAR. p7 -
- Linz, Juan; Stepan, Alfred, THE BREAKDOWN OF DEMOCRATIC REGIMES IN LATIN AMERICA. -
- Betancourt, Rómulo, VENEZUELA, POLITICA Y PETROLEO. p551 -
- Gil-Yépes, José A., EL ESTADO VENEZOLANO Y LAS EMPRESAS PUBLICAS EN VENEZUELA.