

MILITARIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Diana Trías Bertorelli¹

Resumen: Se estudia el anómalo fenómeno venezolano de la militarización de la actividad administrativa y el impacto que ha tenido en el ejercicio de la gestión pública administrativa en lugar de la profesionalización que debe regir en ese ámbito.

Palabras Clave: Militarismo. Actividad administrativa. Función pública administrativa. Pretorianismo.

Summary: Study on the anomalous venezuelan phenomenon of militarization of the administrative activity and its impact on the public administration in contrast to the professionalization of this sector.

Key words: Militarization. Administrative activity. Public administrative policy.

Recibido: 6 de diciembre de 2018 Aceptado: 18 de febrero de 2019

1 Abogada egresada de la Universidad Católica Andrés Bello. Postgrado en la Universidad Central de Venezuela en Derecho Administrativo. Profesora de Pre y Postgrado en la Universidad Católica Andrés Bello. Profesora de Pregrado en la Universidad Monteávila. Profesora de Postgrado en la Universidad Metropolitana.

SUMARIO

- I. Introducción
- II. Fundamento constitucional y legal de la Administración Pública y la Fuerza Armada Nacional
- III. Militarización de la Administración Pública
- IV. Pretorianismo
- V. Ejercicio de las funciones. Principios. Mentalidad
- VI. Impacto de la situación en el ámbito de la gestión o buena gobernanza de la Administración Pública
- VII. Conclusiones
- VIII. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

Las presentes consideraciones tienen como objetivo comentar la particular situación que se ha denominado “Militarización de la Administración Pública” y su incidencia en el desarrollo de la gestión pública.

Punto de partida necesario son los resultados que arrojan estudios de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y del Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) que reflejan una alta ocupación (más del 60%) de militares activos o retirados en cargos de la Administración Pública tanto central como descentralizada en los distintos niveles políticos territoriales. Se advierte así mismo, una alta ocupación de militares tanto activos como retirados en cargos de elección popular.

En la actualidad los militares ejercen un rol protagónico en el quehacer político y de manera preponderante en la gestión de la Administración Pública.

Se trata de una situación que se ha acrecentado en los últimos dos años hasta alcanzar un nivel preocupante que

configura una situación excepcional en lo que comporta el desempeño de la gestión pública.

Muestra de ello lo constituye las declaraciones del Presidente de la República en el acto de salutación presidencial de fin de año (2015) a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, durante el cual expresó *“He dado una orden para implementar un plan bien pensado, detallado para que el personal castrense regrese a puestos de mando y a filas activas en cada componente, los compañeros y compañeras que han ido a la administración pública a prestar servicios a la Patria; es momento de regresar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana para traer más unión y para reforzar la Fuerza Armada Nacional Bolivariana”*.²

Asimismo, añadió *“Es la hora de venir a reforzar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana que queden en la administración pública los estrictamente necesarios para cargos clave, por su trabajo, su disciplina y su capacidad para cumplir ordenes”*.³

Se trata de una excepcional situación de protagonismo del estamento militar en el ámbito de la gestión pública cuyo análisis exige conocer el anclaje constitucional y legal respecto de la filosofía y funciones de los distintos ámbitos involucrados, a saber, la Administración Pública y la Fuerza Armada Nacional.

2 (Caracas, 12 de diciembre Noticia al día) <http://noticiaaldia.com/2015/12/ordenan-a-militares-ubicados-en-la-administracion-publica-volver-a-sus-componentes/>

3 (Caracas, 12 de diciembre. Noticias24). www.noticias24.com/venezuela/noticia/305662/maduro-a-los-militares-de-la-administracion-publica-regresen-para-reforzar-la-fuerza-armada/

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL

Por lo que atañe a la Administración Pública, la Constitución en el artículo 141 dispone que *“La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”*.

En el orden legislativo, la Ley Orgánica de la Administración Pública establece en el artículo 5 que *“La Administración Pública está al servicio de las personas y su actuación está dirigida a la atención de sus requerimientos y satisfacción de necesidades, **brindando especial atención a los de carácter social. La Administración debe asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella**”*. (Resaltado nuestro).

Por su parte, el artículo 1 *ejusdem*, dispone que *“La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los **principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma, responsabilidad en el ejercicio de la misma, con sometimiento pleno a la ley y al derecho y con supresión de las formalidades no esenciales. (...)**”*. (Resaltado nuestro).

Así, la Administración Pública constituye una de las herramientas del Estado para ejecutar sus cometidos. La satisfacción del interés general y, por tanto, la protección de los derechos de los ciudadanos, exige una Administración Pública llamada a desempeñar un rol de interlocutor entre los ciudadanos y el Estado. Ello comporta la necesidad de asumir políticas de gestión pública dirigidas a promover el respeto y protección

integral de los derechos de los ciudadanos orientada por el respeto a la diversidad de los diferentes grupos sociales involucrados, inclusión social, equidad en todas sus dimensiones y accesibilidad.

Resulta pertinente destacar lo expresado por Gregorio Montero respecto de la trascendencia de la actividad administrativa al afirmar que *“Evidentemente, por su propia naturaleza, la mayor cantidad de presión social que se ejerce sobre el Estado la recibe el estamento administrativo, ya que a la Administración Pública le corresponde la gestión directa y permanente de las relaciones del Estado con los particulares, es la catalizadora de las demandas ciudadanas. Por ello la Administración Pública en la actualidad y hacia adelante debe ser expresión fiel de los intereses y aspiraciones de la gente, solo así puede constituirse en lo que debe ser, el instrumento de satisfacción de sus necesidades y la impulsora del desarrollo sostenible”*⁴.

Así mismo, debe resaltarse que, conforme a nuestro ordenamiento constitucional y legal, la participación del ciudadano en los asuntos públicos aparece concebida como un **derecho-deber** que le permite contribuir en la construcción justa de la sociedad a la que pertenece.

Por lo que se refiere a la Fuerza Armada Nacional, la Constitución dispone en el artículo 328 que *“La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado **para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna.***

4 Montero, Gregorio. ICAP. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (62-63): 25-38, 2012) pág. 35

Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. (...). (Resaltado nuestro).

Por su parte el artículo 329 Constitucional ordena que *“El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como **responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. (...)**”*. (Resaltado nuestro).

A nivel legal, interesa destacar el contenido de varias disposiciones de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Bolivarianas. Así el artículo 3 dispone que *“La Fuerza Armada Nacional Bolivariana tiene como misión fundamental, garantizar la independencia y soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico **mediante la defensa militar (...)**”*. (Resaltado nuestro).

En cuanto a las funciones, interesa resaltar a los fines de las presentes consideraciones, el contenido el artículo 4 numeral 10 que establece *“Son funciones de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana:*

(...) numeral 10: “Analizar, formular, estudiar y difundir el pensamiento militar venezolano” (Resaltado nuestro). -

Por lo que se refiere a la definición del profesional militar el artículo 152 *ejusdem*, dispone que *“La carrera militar es el ejercicio de la profesión de las armas”*. (Resaltado nuestro).

En cuanto a la educación militar el **artículo** 121 contempla que *“La educación militar deberá promover y difundir las ideologías de nuestros precursores emancipadores y próceres venezolanos (...).”* (Resaltado nuestro).

Las anteriores regulaciones resultan fundamentales para analizar el contenido y alcance que desde el ámbito constitucio-

nal y legal nuestro ordenamiento jurídico contempla respecto de la filosofía, funciones y orientación que el desarrollo de la función administrativa y militar comportan.

III. MILITARIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La particular y excepcional situación que ocurre en el ámbito de la Administración Pública que se ha denominado “Militarización de la Administración Pública” exige a los fines de su adecuada identificación como fenómeno sociopolítico realizar algunas **precisiones** básicas, pues resulta un tema histórico y sociológico complejo que excede el objetivo de las presentes consideraciones cuya finalidad fundamental consiste en comentar el impacto que ello comporta en el desarrollo de la gestión pública en orden a sus principios y funciones.

La Real Academia Española, define el término militarizar como *“Infundir la disciplina o el espíritu militar. Someter a la disciplina militar. Dar carácter u organización militar a una colectividad.”*

Por su parte el profesor Marco Tulio Mérida señala respecto del alcance del vocablo militarización que éste *“Se utiliza comúnmente en América Latina para designar la tendencia de las instituciones militares y militares a extender su participación en el gobierno civil de una nación, desplazando y sustituyendo los elementos civiles”*.⁵

Se trata pues, de una ocupación de militares en el ejercicio de la función pública, o de la intervención de instituciones militares en la conducción y desarrollo de la gestión pública.

Sin embargo, aclara el autor citado que en rigor no puede hablarse de militarización pues *“El hecho que los militares participen o acompañen a los civiles no puede entenderse como militarismo*

5 Mérida. Marco Tulio. Artículo *“Poder militar y control civil en la Venezuela contemporánea”*. Pág. 3

pues los objetivos de esos militares son de otra índole, combatir corrupción, defender privilegios o defender su institución de politización”.

Ciertamente, la participación de militares en el ámbito de la Administración Pública no obedece o se identifica con el alcance de objetivos en el desarrollo de su función primordial de garantizar la independencia y soberanía de la Nación mediante la defensa militar, en orden a lo contemplado en la Constitución y en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Bolivarianas, tal y como de las disposiciones normativas precedentemente transcritas puede evidenciarse.

Lo antes dicho descarta que el término “Militarización” sea el adecuado para identificar y definir en rigor la situación planteada.

IV. PRETORIANISMO

La Real Academia Española define el término “Pretorianismo” como la *“Influencia política abusiva ejercida por algún grupo militar”.*

Respecto del pretorianismo, la doctrina distingue diversos modelos, sin embargo, tal y como se indicara respecto del militarismo, interesa realizar algunas precisiones básicas, pues resulta un tema histórico y sociológico complejo que excede el objetivo de las presentes consideraciones. En ese sentido, el Profesor Marco Tulio Mérida califica el caso venezolano como *“Pretorianismo corporativo-autoritario. Este modelo se sustenta en la cooperación y el clientelismo populista. La fuerza armada puede entenderse como pretoriana arbitraria o pretoriana gobernante. Cuando la fuerza armada no se considera preparada para asumir el poder civil actúa como vigilante o guardián del poder civil. En sentido contrario, la fuerza armada pretoriana gobernante se considera capaz y ambiciona el poder político civil y no tiene reparo en sustituir a*

los civiles del gobierno"⁶. Expresión máxima del pretorianismo gobernante, señala el profesor Mérida, fue el gobierno de Hugo Chávez, y podemos afirmar que el pretorianismo indicado se ha incrementado en el gobierno actual por lo que atañe a la ocupación por militares en altos cargos de la Administración Pública.

Con las precisiones propias de los conocedores del tema es lo cierto que se trata de una elevada intervención o presencia de militares activos o retirados en el ejercicio de la función pública que no persiguen el alcance de objetivos militares.

V. EJERCICIO DE LAS FUNCIONES. PRINCIPIOS. MENTALIDAD

De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico la Administración Pública y la Fuerza Armada Nacional tienen funciones propias de suma importancia para el Estado, concebidas de acuerdo a principios específicos en orden a la naturaleza de su actividad. Si bien existen principios que resultan comunes entre la Administración Pública y las Fuerzas Armadas, como la jerarquía, subordinación y obediencia, éstos son conceptualizados y desarrollados de una manera particular en el ámbito castrense y en el ámbito de la Administración Pública.

En términos generales puede afirmarse que los principios y fines tanto de la Administración Pública como de la Fuerza Armada Nacional están vinculados con la mentalidad civil o militar respectivamente y por ende su formación se encuentra orientada a desarrollar capacidades y aptitudes propias según la institución de que se trate. Así pues, la mentalidad civil es consensual, participativa, pensamiento crítico, control social, tiende a favorecer el discurso y la diversidad, en orden a dar concreción al logro de los fines de la Administración Pública.

6 Artículo cit. Pág. 5

Debe resaltarse en este punto, lo consagrado en el artículo 62 de la Constitución al establecer que *“La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.”*

Por su parte, la mentalidad militar se caracteriza por una persecución a lo distinto, uniformidad del pensamiento, poca tolerancia al pensamiento crítico, rigidez, lo cual resulta adecuado a los fines de la institución castrense, pero incompatible con el desempeño o ejercicio de la gestión pública en los diversos sectores en los cuales la Administración Pública interviene.

Debe precisarse que no se pretende con las presentes consideraciones criticar la mentalidad o principios que orientan la formación militar pues ésta resulta adecuada a los fines que persigue, y en ese sentido cabe recordar que conforme a lo establecido en el artículo 152 de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Bolivarianas *“La carrera militar es el ejercicio de la profesión de las armas”*, para el ejercicio responsable de la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación.

Resulta indudable el valioso aporte que comporta la adecuada selección del personal o talento humano para el ejercicio de la función pública tanto administrativa como castrense, atendiendo a criterios de especialidad técnica y científica, dada la trascendencia que tanto para las referidas instituciones como para el ciudadano ello lleva de suyo. Así pues, la profesionalización y mejora continua de ambos sectores impone no escatimar los esfuerzos que requiera su logro y no anteponer fines distintos a los propios de cada institución.

VI. IMPACTO DE LA SITUACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN O BUENA GOBERNANZA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La presencia de un altísimo número de militares en cargos de la Administración Pública tanto central como descentralizada en los distintos niveles políticos territoriales, situación que se ha acrecentado en los últimos años, ha impactado de forma tanto cuantitativa como cualitativamente en el desarrollo y alcance de la gestión pública. En efecto, se advierte una elevada ocupación de militares en cargos públicos en los diversos sectores de intervención de la Administración Pública.

En ese sentido, se observa un rol protagónico de militares en la conducción de políticas en el sector, finanzas, educación, industria, alimentación, telecomunicaciones, electricidad, entre otros. Así mismo debe resaltarse que un elevado número de militares ocupan cargos de embajadores y gobernadores.

La situación actual impide afirmar que ello ha impactado de forma positiva el logro de las funciones primordiales de la Administración Pública en el ámbito de los sectores en los cuales han ejercido cargos de dirección, pues se ha pretendido resolver problemas propios y típicos de la Administración Pública con soluciones de carácter militar y bajo un esquema de organización de cadenas de mando reñidas con la sociedad civil y cuyo resultado ha sido absolutamente negativo.

Debe resaltarse que la participación excesiva de militares en el ejercicio de actividades propias de la Administración Pública, así como la participación de civiles en el ejercicio de operaciones militares, configura una **inconveniencia recíproca** para ambas instituciones por diversas razones todas de igual importancia:

La influencia o participación abusiva de militares en el ejercicio de la función pública administrativa, sin duda altera

los fines de ambas instituciones conforme al ordenamiento jurídico que la rige. Obviamente, que, en sentido inverso, es decir, una participación excesiva de civiles en el ejercicio o desarrollo de operaciones militares, aún cuando ello no constituye un fenómeno de ocurrencia actual en Venezuela, impacta así mismo de forma negativa, pues carecen de la formación que la función castrense exige.

Se produce una pérdida de espacios de acción tanto para los civiles como para los militares que compromete la gestión efectiva y eficiente de ambas instituciones. En ambos casos, ello va en detrimento del derecho de los ciudadanos de contar con gestiones adecuadas que garanticen los derechos de los ciudadanos de contar con el ejercicio exitoso de la función militar y administrativa.

Como consecuencia de la participación excesiva de militares en el ejercicio de la función pública administrativa, se advierte una asunción de políticas y soluciones de corte castrense, a situaciones o problemas típicos de la Administración Pública. Estas soluciones en muchos casos tienen un componente agresivo y ordenadas bajo una organización de la sociedad de acuerdo a cadenas de mando, que ciertamente resultan contrarias a los principios que informan la gestión pública administrativa.

La referida ocupación excesiva de militares en cargos de la Administración Pública, resulta contraria a la profesionalización y mejora continua propia de cada institución, las cuales deben desarrollarse en orden a las particularidades y normativa especial que rige el ámbito de desempeño de éstas.

VII. CONCLUSIONES

1. La presencia de un alto número de militares en cargos de la Administración Pública tanto central

como descentralizada en los distintos niveles políticos territoriales, se ha acrecentado en los últimos años. Ello impacta de forma negativa tanto cuantitativa como cualitativamente el desarrollo y alcance de la gestión pública.

2. La ausencia de objetivos militares en la participación de militares en el ejercicio de la función pública administrativa impide que pueda calificarse la situación como "Militarismo".
3. El "Pretorianismo" produce una alteración de los fines tanto de la Administración Pública como de la institución militar con la consecuente pérdida de espacios de acción efectiva y eficiente en detrimento de los derechos de los ciudadanos.
4. La participación excesiva de militares en el ejercicio de actividades propias de la Administración Pública, así como la participación de civiles en el ejercicio de operaciones militares, configura una inconveniencia recíproca.
5. Gestión pública ineficiente con la asunción de soluciones de carácter militar a problemas o situaciones administrativas que resultan contrarias a los principios que informan la gestión pública administrativa.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

1. Avendaño Lugo, José Ramón. *"El Militarismo en Venezuela"*. 1982. Ediciones Centauro. Caracas.
2. Diccionario de Ciencias Sociales. 1995. UNESCO. Madrid.
3. Diccionario de la Real Academia Española.

4. Guardia Rolando, Inés. Olivieri, Gianina. "Estudio de las relaciones civiles-militares en Venezuela desde el siglo XIX hasta nuestros días". Revista *"Temas de Formación Sociopolítica"*. Nro. 42. 2005. Publicaciones UCAB.
5. Irwing, Domingo. *"Relaciones civiles-militares en el siglo XX"*. 2000. Ediciones Centauro. Caracas.
6. Mérida. Marco Tulio. Artículo *"Poder Militar y Control Civil en la Venezuela Contemporánea"*.
7. Montero, Gregorio. ICAP. *"Revista Centroamericana de Administración Pública"* (62-63): 25-38, (2012).
8. Rivas, José Antonio. "Desinstitucionalización de los partidos y militarización de la política en Venezuela". *Reflexión Política*, vol. 11, núm. 22, diciembre, 2009, pp. 68-80 Universidad Autónoma de Bucaramanga-Colombia.
9. Caracas, 12 de diciembre Noticia al día, <http://noticiaal dia.com/2015/12/ordenan-a-militares-ubicados-en-la-administracion-publica-volver-a-sus-componentes/>.
10. Caracas, 12 de diciembre. Noticias 24. www.noticias24.com/venezuela/noticia/305662/maduro-a-los-militares-de-la-administracion-publica-regresen-para-reforzar-la-fuerza-armada/.