
Fuerzas militares, burocracia y sociedad: un estudio sobre la situación italiana

Guido Sertorio

1 • La forma burocrática del ejército, según Weber, es típica de la sociedad moderna. Este fenómeno presenta dos aspectos fundamentales: el establecimiento de una burocracia como forma típica ideal de organización y la constitución de un cuerpo permanente que es parte de la estructura del Estado.

Podríamos incluso decir que para Weber el ejército representa el mejor modelo de organización burocrática: en efecto, “la formación de una burocracia en la administración pública se produce exactamente de la misma manera (que en el ejército) en otras esferas”.¹

Las fuerzas armadas, por lo tanto, entran en el concepto típico ideal de burocracia, especialmente porque el aspecto organizativo nos permite considerarlas como un sistema burocrático (competencia y jerarquía interna vistas como subordinación de cuerpos y autoridad, especialización, profesionalismo, lealtad, ingresos fijos, carrera, etcétera).

Volviendo a la tesis de Weber, Talcott Parsons señala que la organización militar está centrada en el valor de la eficiencia técnica y su propósito principal es la máxima concentración de poder en su campo particular de acción.² Allí el concepto de burocracia, cuya autoridad disminuye siguiendo una línea jerárquica en tanto que su responsabilidad aumenta a lo largo de la misma línea, encuentra su forma más clara y simbólica.

Regresar al enfoque clásico en los estudios sobre la burocracia y sobre el fenómeno de burocratización, parecería resultar útil aún hoy para poder aclarar el problema de la relación existente

¹ Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1922 (tr. it. *Economía e sociedad*, vol. II, Comunita, Milán, 1961, p. 296).

² Parsons, T., *Structure and Process in Modern Society*, Glencoe, The Free Press, 1960, p. 48.

entre las fuerzas armadas y la sociedad.

El objetivo principal de este trabajo es proponer un análisis de la relación fuerzas armadas-sociedad civil, desde el punto de vista de una sociedad nacional y, en este caso, la sociedad italiana.

La decisión de concentrarse en la perspectiva nacional, interna, no significa, sin embargo, que se de menor importancia a la dimensión internacional.

Es perfectamente claro que, en términos generales, las relaciones entre "sociedad militar" y sociedad civil asumen mayor importancia en el campo de las relaciones internacionales. De hecho, la posición interna de las fuerzas armadas y su relación resultante con la sociedad nacional, están determinadas por la posición relativa y el papel que cada sociedad individual considerada tiene en el sistema de relaciones internacionales.

Podríamos, por tanto, esquematizar una cierta tipología de acuerdo con las posiciones de las distintas sociedades nacionales en el sistema internacional. Esta forma de tipología revelaría una correspondencia particular entre el tipo de posición internacional y el de relación interna entre las fuerzas armadas y la sociedad.

Así nos sería posible notar tres tipos generales diferentes de posiciones internacionales, que de ninguna manera incluirían todos los casos posibles pero podrían indicar una primera aproximación.

El primer tipo incluye sociedades que desempeñan papeles dominantes en la política internacional y en el liderazgo económico como Estados Unidos y la Unión Soviética.

El segundo tipo podría incluir sociedades industrialmente avanzadas cuyo campo de acción, tanto político como económico, es en sí mismo limitado, a pesar de pertenecer a una de las dos esferas de influencia. La sociedad italiana pertenece

a este grupo.

El tercer tipo de sociedad, completamente diferente además en su organización interna, incluye sociedades del tercer y del cuarto mundos.

En el primer tipo, la relación interna entre fuerzas armadas y sociedad se ajusta a un esquema particular: la organización del poder tiene una lógica propia que impone sobre sí misma y que se desarrolla con vistas a una relación de contraposición proyectada hacia el mundo exterior. La simetría entre el poder militar y el poder político y económico, conduce a la aparición, dentro de la sociedad, de un vínculo sólido entre las fuerzas armadas y la sociedad civil.

En el tercer tipo, la tarea de la organización militar asume características extremadamente específicas. En la mayoría de estos países, las fuerzas armadas constituyen la estructura más moderna y más avanzada tecnológicamente, de modo que los militares objetivamente representan una élite que funciona como grupo modernizante de referencia. El resultado es la tendencia de este grupo a adueñarse del poder, tentación que está siempre presente.

El segundo tipo es el de mayor importancia para este trabajo que propone un estudio de la sociedad italiana. En este grupo el asunto se presenta bajo un aspecto diferente. Sin hacer referencia específica a lo que se discutirá más adelante, es posible, sin embargo, resumir la substancia de estos problemas. Podemos suponer que en sociedades cuyas dimensiones e importancia internacionales son limitadas, el tema de las fuerzas armadas puede ser presentado como un conjunto variado de críticas que oscilan entre una filosofía ideológica extrema o política y una crítica sociológica, hablando en forma más estricta, que tiene que ver con la justificación de las funciones de las fuerzas armadas y

sus vinculaciones con la sociedad de la que forman parte. De este punto surge la discusión acerca de las fuerzas armadas como "cuerpo separado" y la búsqueda de una identificación y un enlace entre la institución militar y la sociedad civil.

2. Luego de esta breve introducción sobre las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad nacional, el análisis teórico y el empírico de estas relaciones, con referencia a la sociedad italiana, pueden recurrir con éxito a estudios sociológicos sobre burocracia.

Debemos señalar que en Italia los estudios empíricos sobre burocracia es usual que se incluyan en estudios más generales sobre el conjunto total de características del Estado moderno y su desarrollo en el contexto del capitalismo maduro.³ En este campo, el trabajo de investigación se ha concentrado en la ecuación burocracia-administración pública y ha visto, en la intervención siempre creciente del Estado, el origen del aumento y de la consolidación de una burocracia pública regulada por normas específicas: la ley administrativa como nueva rama de la ley pública.⁴ Según el concepto del Estado liberal, la administración es responsable de las tareas ejecutivas de aplicación de las leyes universales establecidas por el poder legislativo, que han de llevarse a cabo con rigor imparcial. El desarrollo de este concepto del Estado es también tomado en consideración por Weber cuando, al reconstruir la génesis de los sistemas administrativos modernos, advierte cómo el proceso global de división del poder y las garantías jurídicas recíprocas resultan-

³ Habermans, J., *Legitimations probleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp Verlag, Francfort del Main 1973 (tr. it. *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Latenza, Bari 1979).

⁴ Giannini, M.S., *Diritto Amministrativo*, vol. I.

tes (principio de legalidad de la acción pública) forman parte del proceso general de racionalización de las instituciones que constituyen un apoyo indispensable para las jóvenes economías que se basan en el mercado libre.⁵

Esta ecuación ha llevado a una identificación general de la burocracia como cuerpo de empleados civiles organizados jerárquicamente y cuya tarea fundamental es ocuparse de la administración de los asuntos públicos. Otros campos y otras organizaciones, a los que podría aplicarse la definición weberiana general de burocracia si se toman en consideración las diferencias funcionales, han quedado relegados.

Uno de estos campos es, por cierto, el ejército, que podría ocupar su lugar en este concepto como articulación del cuerpo burocrático, a pesar de sus características particulares. Por un lado, está el orden articulado, organizado en forma piramidal, en el que los diferentes sectores de autoridad siguen el mismo esquema que la articulación piramidal. Por otro lado, tenemos una actividad específica que en tiempo de paz está dirigida esencialmente al entrenamiento de soldados con vistas a lograr la máxima concentración de poder en un lugar y un tiempo dados en caso de intervención.

El proceso se orienta a una alta racionalización que tiene como único punto práctico de referencia el cálculo de los recursos más eficientes para lograr propósitos específicos.

Además una característica particular que distingue a la organización militar de otras ramas de la burocracia, es la forma en que ella se presenta como institución total. Esto no es cierto sólo con

⁵ Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, op. cit., p. 294.

respecto a los reglamentos internos: la organización específica y la forma de vida a la que aspira al promover la "cohesión" y la "hermandad" como patrones internos adoptados por los individuos durante la vida militar, tienden a generalizarse. Por una parte la vida militar trata de convertirse en "un mundo"; por otra, este esquema tiende a transformarse en un privilegiado marco de referencia para otras esferas de la vida. Más adelante se aclarará un poco sobre la contradicción entre los esquemas culturales militares y los esquemas culturales en general: cómo se desarrollan y cambian como resultado de cambios en la estructura social. El esquema cultural específico "militar" típico de una sociedad feudal-aristocrática y monárquica (que ha llevado a la formación progresiva de una organización militar permanente, separada del resto de la sociedad en cuanto a funciones, personal y estructural) está en contraste con los diferentes tipos de valores que suelen prevalecer en la llamada "sociedad de consumo". La organización militar tiende a proponer su estructura como "alternativa total" y a considerarse a sí misma como patrón general de cultura, de modo que podemos decir que "es evidente una influencia particularmente significativa del sistema militar... tan significativa que podemos afirmar que, aparte de las órdenes religiosas, ningún otro grupo social deja un sello tan claro en los individuos que pertenecen a él...".⁶

Los estudios sobre la burocracia, especialmente en Italia, se han ocupado en particular del aparato de los organismos públicos administrativos y han terminado limitándose a este tema. Esta tendencia puede también vincularse con el crecimiento obser-

⁶ Beleri, E., *Army Officers in Arab Politics and Society*, Praeger, Nueva York, 1970, p. 294.

vable de ese aparato, que ha crecido de manera hipertrófica como consecuencia del aumento de objetivos e intervenciones de la administración pública en los campos económico y social. Basta recordar la creación de nuevos servicios sociales y de nuevas estructuras dirigidas específicamente al planeamiento y a la programación. En otras palabras, este fenómeno va de la mano con el desarrollo de un Estado próspero.

Este tipo de estudio ha concentrado su atención principalmente en ciertos problemas de la burocracia y, en particular, en el problema de la eficiencia de la actividad administrativa. Si por eficiencia entendemos la evaluación de efectos y resultados que asume una administración dada frente a un resultado dado, este enfoque ha revelado siempre, en primer término, la ineficiencia endémica que ya se considera un cliché.⁷

Este fenómeno se explica como resultado de un concepto particular del trabajo burocrático según el cual la actividad de un empleado público se limita simplemente a preocuparse por la legitimidad de un cierto procedimiento administrativo; es decir que el empleado no hace más que aplicar la ley a un caso particular. No considera cuál sería la solución óptima frente a objetivos concretos y necesidades sociales específicas de cada caso, sino que utiliza los parámetros de un procedimiento legal correcto como punto de referencia constante y único. Por lo tanto, la solución adoptada nunca será la mejor sino sólo una solución legal. Se trata de una actitud pasiva y no de una actitud activa y

⁷ Véase entre otros, Ferraresi, F., *Burocrazia e Politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1980; Cassese, S., (ed.), *L'Amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1974.

creadora. Con esta perspectiva legal, la tendencia del empleado sería la de incluir cada caso particular dentro de un esquema prefijado en el que se considerarán todas las posibles variantes y soluciones.

Por otra parte, un tipo de estudio así, que arroja luz sobre las limitaciones evidentes del análisis costos-beneficios, propone la introducción de esos parámetros en la evaluación de la actividad administrativa con el propósito de llegar a una reestructuración del aparato burocrático a partir de la eficiencia funcional. Por esta razón existe la tendencia a introducir los principios de organización y de una "buena organización" desarrollados en compañías, al estudio de la burocracia como administración pública y a la reforma de esta administración pública.

Surge inmediatamente una primer crítica a este tipo de interpretación. Debería advertirse, sobre todo, que estos estudios concentran su atención en el aparato ejecutivo de la administración pública e ignoran ramas e instituciones enteras tales como la magistratura, la investigación científica y la educación. Incluso parecería extraño considerar "burócratas" a magistrados y profesores universitarios quienes, obviamente, al igual que los militares y otros, deberían ser incluidos en el concepto más amplio de burocracia.

El concepto de burocracia, por lo tanto, termina por incluir únicamente algunos aparatos estatales que pueden reducirse a dos esquemas estereotipados: el empleado público y la ineficiencia. De hecho, en el lenguaje común, el concepto de burocracia coincide con la imagen de estos dos estereotipos.

Otra observación crítica se basa en el hecho de que este tipo de interpretación se origina en la tesis de Weber, pero se aparta de ella y acaba contradiciéndola: en efecto, en la tesis de Weber, bu-

rocracia y organización racional van siempre juntas en los diferentes sectores operativos (desde el sector industrial hasta el de administración estatal) y la burocracia aparece como modelo de organización que se basa en la especialización racional de los distintos papeles y en su coordinación.

Por otra parte, el concepto limitado de burocracia tiende a ignorar la presencia de aspectos negativos en ella (burocratismo) incluso en organizaciones productivas y, en particular, en las grandes compañías. Esta noción limitada de burocracia deja de tomar en cuenta sectores enteros del aparato estatal e ignora a las fuerzas armadas a pesar de que éstas, desde el punto de vista histórico, representan el primer modelo de organización burocrática.

Esto no es sólo cierto con respecto a su posición en el aparato estatal: los propios conceptos de personal y línea desarrollados en la disciplina de organización de compañías han sido tomadas de la organización militar.

En Italia se ha llevado a cabo también otro tipo de estudios específicos sobre las fuerzas armadas, con un carácter más político.

En particular, algunos estudiosos pertenecientes a la izquierda han dedicado su atención principalmente a los aspectos institucionales y al papel político desempeñado por el ejército. Si bien no queremos enumerar aquí todas las tesis relevantes de este tipo, se hace necesario mencionar la tesis que ve a las fuerzas armadas como apoyo indirecto a la acción del partido mayoritario, lo que deriva en la tendencia a utilizar al ejército para problemas internos⁸ y otra tesis que considera al ejército como estructura esencialmente represiva,

⁸ Cerquetti, E., *Le Forze Armate Italiane dal 1945 al 1975*, Feltrinelli, Milán, 1975.

utilizada para adoctrinamiento ideológico.⁹ Una tercera tesis conceptúa que la organización de las fuerzas armadas italianas es, desde el punto de vista interno, un cuerpo con excesivo personal, creado para responder en parte a la creciente demanda de empleos y, desde el punto de vista externo, un instrumento subordinado por la Organización del Tratado del Atlántico Norte a los intereses de Estados Unidos.¹⁰

En este cuadro general, resulta claro que la mayoría de estudios sobre las fuerzas armadas se ha concentrado más en el análisis histórico y político, que pone énfasis en los aspectos que distinguen a las fuerzas armadas del resto de la sociedad, que en el estudio de la estructura interna de esas fuerzas armadas y en la relación real existente entre ellas y la sociedad civil.

3. Nos interesa aquí concentrarnos en la relación entre las fuerzas armadas y las tensiones y la dinámica de la sociedad civil. Es preciso, en primer término, considerar la posición institucional de las fuerzas armadas.

Para tener una imagen exacta de este aspecto, debemos partir de la Constitución. Parece innecesario recordarles que la Constitución italiana nació después de una lucha difícil surgida como consecuencia de los acontecimientos trágicos de la segunda guerra mundial. Entre los saldos de la guerra estuvieron la derrota militar y la caída del régimen y de la ideología fascistas, a los que durante tanto tiempo habían combatido los movimientos de resistencia internos.

La Constitución, por lo tanto, es el fruto del

⁹ D'Orsi, G., *La macchina militare*, Feltrinelli, Milán, 1971.

¹⁰ Rochat, G., *Breve storia dell'Esercito Italiano dal 1861 al 1943*. Turín, 1978.

trabajo de la Asamblea Constituyente que representa, en primer lugar, un punto fundamental de convergencia de todas las fuerzas políticas. La Constitución tenía como propósito establecer el principio de una "revolución democrática" verdadera que incluyera aspectos institucionales fundamentales, entre los que habría que recordar los siguientes: el establecimiento de una corte institucional (en parte electiva y progresista), la introducción del principio electivo en organismos viejos y nuevos (comenzando por el senado y el aumento acentuado de poder en los organismos electivos).

En esta revolución democrática, podemos encontrar las normas constitucionales que tienen que ver con las fuerzas armadas (artículos 52, 87, 103 y 122).

Según una interpretación más reciente sobre la organización militar en la Constitución italiana, el código y la disciplina militares no pueden ser considerados irrelevantes para el sistema legal del Estado y tampoco pueden estructurarse en oposición a éste.¹¹ Las fuerzas armadas no constituyen un cuerpo separado y autónomo sino que están subordinadas a las leyes del Estado. Por consiguiente, las fuerzas armadas están completamente integradas al Estado. Representan un sector del aparato estatal y ni siquiera sus rasgos más característicos, como los relacionados con la disciplina, pueden oponerse a los principios de la Constitución.

En la práctica, se han desarrollado gradualmente ciertas normas de disciplina militar tendientes a adaptar esta disciplina a los principios comunes del sistema legal del Estado. Por ejemplo, han sido reformadas las normas que regulan las relacio-

¹¹ Bachelet, V., *Disciplina Militare e ordinamento statale*, Milán, 1972.

nes jerárquicas entre rangos diferentes, algunas normas sobre sanciones disciplinarias y otras sobre justicia militar.

En particular, la ley del 11 de julio de 1978 ("Normas sobre disciplina militar") introduce un cambio sustancial sobre derechos y deberes de los soldados. Vale la pena recordar, junto a ciertas normas que tienen como propósito proteger la personalidad del individuo, el derecho a tomar parte libremente en actividades políticas. Más aún, la ley del 7 de mayo de 1981 sobre justicia militar en tiempos de paz, sanciona la unidad del sistema legal del Estado. Con esta ley se introdujeron tres tipos de cortes en el código militar legal (la corte judicial, la corte de apelaciones y la alta corte), adaptando este código a la Constitución; la carrera de juez militar se llevó a pertenecer a la línea de la de los demás magistrados.

En cuanto a lo que concierne a la posición de las fuerzas armadas en comparación con otros órganos del Estado, es necesario todavía señalar que estas fuerzas armadas están sujetas al mandato del presidente de la república, a la dirección política del gobierno y a las leyes aprobadas por el parlamento, así que su posición, desde ese punto de vista, no difiere esencialmente de la de otras instituciones. En consecuencia, las fuerzas armadas aparecen como un objeto y no un sujeto de derecho y pertenecen al poder ejecutivo, dentro de cuyo dominio no tienen posición autónoma ni de supremacía.

Entre los propósitos constitucionales que determinan la vinculación principal entre la institución militar y la sociedad civil, conviene recordar que el artículo 52 establece la naturaleza obligatoria del servicio militar para todos los ciudadanos. El servicio militar obligatorio es el medio por el

cual todo ciudadano cumple con su deber de defender a la nación.

La naturaleza democrática de las fuerzas armadas se asegura, sobre todo, mediante el reclutamiento que se basa en la obligatoriedad del servicio militar y también por la ley del 11 de julio de 1978 a la que nos referiremos más adelante. El servicio militar obligatorio es una característica que distingue a la estructura de las fuerzas armadas italianas de aquélla de otras fuerzas armadas que se basa en el reclutamiento de voluntarios, como sucede en Inglaterra y en los Estados Unidos.

La conscripción obligatoria en tiempos de paz constituye el vínculo permanente entre las fuerzas armadas y la sociedad: de hecho cada soldado es, antes y más que nada, un ciudadano.

4. Hemos dicho que el principio de obligatoriedad del servicio militar extendido a todos los ciudadanos representa un vínculo fundamental entre las fuerzas armadas y la sociedad. Esto es cierto no sólo desde el punto de vista institucional, sino también por cuanto el soldado que cumple con el servicio militar aporta a la institución militar una serie de elementos culturales irrefrenables. De hecho, desde un punto de vista socio-antropológico, es fácil demostrar que aun cuando la organización militar tiene la tarea de formar a los ciudadanos individuales de acuerdo con los criterios militares —con la intención además de formar personalidades según los patrones de comportamiento y la orientación hacia valores intrínsecos de la organización militar y tendientes, por lo tanto, a transformar al ciudadano en un soldado— es cierto, sin embargo, que la personalidad básica le llega ya formada y que los soldados llamados al servicio traen consigo esquemas de comportamiento adquiridos en la sociedad a la que pertenecen.

A menudo estos esquemas entran en competencia con los patrones de la institución militar, si no es que constituyen la antítesis de los mismos. Podemos señalar, por lo tanto, algunos resultados, entre los cuales está el caso extremo de resistencia pasiva hacia los esquemas militares de comportamiento y, en el otro extremo, el resultado positivo de la tendencia a influir sobre esos esquemas, llevándolos a acercarse a otros que se repiten en diversos sectores de la sociedad civil. No debemos olvidar que la mayoría de los oficiales subalternos pertenece al cuerpo de oficiales de reserva (es decir que forma parte del contingente aportado por el servicio militar obligatorio). Es preciso recordar también que, a causa de la complejidad estructural a la que ha llegado la organización militar y no sólo desde el punto de vista tecnológico, constantemente se solicita colaboración a expertos civiles (desde el sociólogo al psicólogo, el jurista, el ingeniero, etc.). A pesar de que estos expertos asumen papeles de organización que se rigen por el principio de personal y no por el de línea, influyen, sin embargo, sobre la rigidez de la estructura y crean aperturas, curiosidad y actitudes diferentes.

Es más, la misma complejidad que han alcanzado las organizaciones militares modernas, ha hecho que se asimilen cada vez más a otras organizaciones complejas que operan en el campo de la sociedad civil. Por esta razón resultan evidentes la similitud de funciones y la de estructura aun cuando las características y los fines específicos difieran.

Como ejemplo de esto, podemos trazar un paralelo entre una gran compañía industrial y las fuerzas armadas. Así como en la primera las funciones de investigación y desarrollo y también la dirección tienen su estructura, en la organización militar existen funciones similares y en la actualidad se

pone un énfasis especial, más que en otros aspectos, en la dimensión de la parte directiva de la profesión militar.

Este proceso de evolución paralela progresiva de instituciones complejas se tiene en cuenta, en este trabajo, con referencia a las fuerzas armadas y a instituciones que operan en la sociedad civil. Puede considerarse un fenómeno general que se ha desarrollado debido a muchas razones diferentes y que ya ha sido señalado por Janowitz.¹² Entre las razones se incluyen el importante papel que desempeñan los gastos militares en los presupuestos de países industrializados, innovaciones tecnológicas que han extendido el uso y riesgo de las armas a civiles y el empleo de civiles en el mantenimiento de las armas modernas. El peligro constante de la guerra ha llevado a un contacto mayor entre militares, civiles y políticos en primer término y, finalmente, a la naturaleza más amplia de la institución militar y de los esquemas a los que se ajusta. Este último factor es particularmente importante porque ha sido la consecuencia necesaria del proceso de diversificar la especialización y del crecimiento del aparato militar. Como resultado del desarrollo histórico y tecnológico de la institución militar, ésta se ha transformado en una réplica casi exacta de la sociedad civil y ha habido una creciente y elevada asimilación de la élite profesional militar con el conjunto de profesionales civiles.

Es verdad que la complejidad de la estructura y el reclutamiento a través del servicio militar constituyen la base que vincula a las fuerzas armadas con la sociedad en cuanto a que aquéllas no pueden permanecer inmunes a los cambios que tienen lugar

¹² Janowitz, M., *Sociology and the Military Establishment*, Nueva York, 1965, p. 17.

en la sociedad. Sin embargo, también es cierto que se necesita tomar en cuenta la estructura y las actitudes de la organización permanente de oficiales para verificar los principales aspectos de esa vinculación con la sociedad civil.

En efecto, ese cuerpo, que es el de "soldados profesionales", muestra las características y el factor formativo de un grupo, dentro de las fuerzas armadas, en el cual podrían darse todavía factores que lo separaran del resto de la sociedad. Este grupo, que tiene su propio código, podría tender, efectivamente, a formar un cuerpo aislado, en competencia con la sociedad. Podrían surgir en él actitudes elitistas que permitieran la tendencia a sustituir la relación de subordinación por una de autonomía y, tomando una hipótesis extrema, hasta de supremacía con respecto al Estado.

Por lo tanto, debemos considerar en nuestra investigación la procedencia social y las actitudes de estos "soldados profesionales".

En un estudio reciente sobre este tema, se analizaron los niveles y clases sociales de los que provenía un número significativo de miembros del cuerpo de oficiales del ejército italiano. Este estudio de ningún modo resulta exhaustivo ya que los datos considerados se refieren únicamente a oficiales del ejército que entraron al servicio permanente después de seguir un curso de formación de cuatro años para distintas armas en la academia militar, durante el periodo que va entre 1949 y 1979. No existen datos acerca del cuerpo de oficiales de la marina ni de la fuerza aérea; tampoco sobre el cuerpo técnico ni sobre los oficiales de reserva que entraron al servicio permanente. Sin embargo, es un estudio importante porque abarca un periodo histórico que nos permite considerar las variaciones de los niveles sociales de los oficiales a medida que

transcurre el tiempo y concentrar la atención en aquellos que están más calificados para representar la figura de "jefe militar", es decir la parte más profesional del cuerpo de oficiales, en la cual la elección de la carrera militar es parecida a la de una carrera civil (Se elige siendo joven, con una educación adecuada, una carrera con cierto plan conocido de antemano y que representa un cierto papel social bien definido y con toda claridad).¹³

Para reconstruir los orígenes sociales del cuerpo de oficiales del ejército se utilizaron ciertos datos básicos. En primer lugar, se consideró la procedencia geográfica; ésta se analizó y clasificó teniendo en cuenta las distintas zonas socioeconómicas y culturales en las cuales debe dividirse el territorio italiano para explicar la complejidad de los fenómenos que se presentan. Esta división se hizo considerando las siguientes áreas: áreas urbanas con ciertas características de desarrollo e industrialización, áreas predominantemente rurales; áreas de transición con características que pueden transformarlas de una economía rural a una urbana. Se hizo, además, una subdivisión en tres grandes áreas homogéneas desde un punto de vista económico, social y cultural. La subdivisión reveló un área extremadamente industrializada, con grandes fábricas y zonas de gran concentración urbana, en el noroeste de Italia; un área predominantemente rural, menos urbanizada, con actividad económica limitada y en depresión, en el centro y sur del país y un área caracterizada por una vasta red de negocios familiares, entre pequeños y medios, con desarrollo tanto en la industria como en la agricultura; una forma activa de empresa privada pequeña, en las

¹³ Mariani, M. "La professione militare in Italia: tra professionalizzazione e burocratizzazione", en *Sociologia e Ricerca Sociale*, n. 6, Roma, 1981.

zonas central y noreste. Esta última zona se llama también periférica.

Desde este punto de vista, la procedencia geográfica de los oficiales cambia a lo largo del periodo considerado de treinta años, tanto con respecto a las áreas de la división efectuada como con respecto a las zonas geográficas. De hecho, el norte contribuye más o menos en la misma proporción durante los años (aporta algo más de la cuarta parte) y se nota un decrecimiento en el número de oficiales que provienen de áreas altamente industrializadas y un aumento en el número de los que llegan de la zona periférica. Las partes central y sur de Italia proporcionan el número más alto de reclutas: éste llega a la constante de 60 por ciento durante todo el periodo, con un aumento progresivo en el número de reclutas provenientes de áreas rurales, en comparación con los que llegan de las áreas urbanas. Sin embargo, el último constituye la cifra más elevada en las tres áreas socioeconómicas.

Para resumir, podríamos decir que la extracción de los oficiales del ejército italiano es sustancialmente "meridional" (de las partes central y sur del país) y que estos oficiales provienen de las áreas urbanas, aunque se nota un aumento neto constante del número de los que proceden de áreas rurales. La parte más joven del cuerpo de oficiales del ejército está constituida en la actualidad así: un veinticinco por ciento de los oficiales proviene de áreas rurales del sur, un treinta de áreas urbanas del sur y el resto, en proporciones más o menos iguales, de otras áreas diversas, con una relativa mayoría correspondiente a las áreas urbanas frente a las rurales.

Un segundo punto interesante tiene que ver con el origen social real en la clase social de la que

proceden los oficiales, comparado con la profesión de sus padres.

Podríamos decir que la presencia de varios grupos sociales revela, desde el comienzo, una división característica, ya que el mayor porcentaje de oficiales proviene de la pequeña burguesía y de los propios militares, considerados como grupo profesional. Estos dos grupos juntos cubren todo el campo de la llamada clase media y constituyen más de los dos tercios del número total, con una cierta tendencia a decrecer a lo largo de los años. Al mismo tiempo, el porcentaje que proviene de la burguesía real (clases altas) tiende a disminuir. Este porcentaje, más bien bajo, pasa del 9 por ciento en la década de los cincuenta al 3 por ciento en el periodo 73-79. El hecho más significativo radica en el aumento constante, durante esos años, del porcentaje de reclutas provenientes de la clase trabajadora, que pasa de 10 por ciento en los primeros diez años (1950-1960) a 24 por ciento en los últimos años. El resultado de esto es un cambio significativo en la composición social de la parte más joven del cuerpo de oficiales: ésta se forma con un 3 por ciento de oficiales provenientes de la alta burguesía, 66 por ciento de las clases medias (de los cuales 32 por ciento son de la pequeña burguesía y 34 por ciento de la clase militar profesional), 24 por ciento provenientes de las clases trabajadoras, 7 por ciento hijos de personas retiradas que no se han definido de otra manera.

Lo interesante de este hecho es que muestra una tendencia inconfundible: si relacionamos la distribución de orígenes sociales de los oficiales jóvenes con la composición de la sociedad italiana según ha sido establecida en base a estadísticas nacionales, podemos definir la extracción de los ofi-

ciales del ejército italiano como tendiente a una naturaleza cada vez más democrática, ya que la composición social del ejército se vuelve gradualmente más similar a la de la sociedad italiana, por lo menos en lo que tiene que ver con la extracción socio-profesional.

No parece que se pudiera decir que en Italia la profesión militar esté reservada a la burguesía o a las clases altas, ni ligada a ellas. Aun la parte que proviene de familias de profesión militar, está constituida en su mayoría por hijos de suboficiales y no por hijos de oficiales de rango superior, así que resulta difícil atribuir a este grupo la connotación de profesión elitista.

La tendencia actual puede explicarse con un criterio de movilidad social ascendente más que como búsqueda de una profesión elitista. Esto es igualmente cierto para los hijos de oficiales de menor rango que para los reclutas que provienen de las clases trabajadoras.

En resumen, si tomamos en cuenta el alto porcentaje, siempre presente, de reclutas que proceden de las clases medias, podemos decir que la característica fundamental del ejército, en lo que va desde el período de la posguerra a nuestros días, es que es "un ejército de clase media", en lo que encontramos una confirmación al vínculo existente entre empleados civiles y soldados profesionales.

Esta última característica, al ser examinada cuidadosamente, ha mostrado que la composición social del cuerpo de oficiales del ejército muestra el mismo desarrollo que puede observarse en el origen social de empleados civiles de alto grado y nos permite afirmar que existe una especie de identificación parcial de la carrera militar como carrera al servicio del Estado, favorecida por aquellos grupos sociales que optan por una carrera burocrá-

tica. Ambas instituciones, el ejército y la administración pública, encuentran su composición social en los mismos medios socioeconómicos y en los mismos grupos sociales.

Todo esto nos permite presentar una tesis que no es nueva pero que encuentra no sólo confirmación en los datos que se relacionan con ella, sino nuevos significados y explicaciones. El análisis de la institución militar no puede hacerse sólo en el sentido de la organización. Debe hacerse como un análisis de un cuerpo burocrático en el sentido clásico weberiano del término.

En estos debemos trabajar con análisis que hasta ahora habían estado reservados en Italia para la administración pública. No podemos olvidar, sin embargo, que la especialización funcional implica también una relativa especificación estructural.

5. Parece claro, a esta altura del estudio, que la tesis que considera que la composición social del cuerpo de oficiales del ejército no difiere de aquélla que caracteriza a la sociedad civil, es correcta, aunque esto sea sólo desde el punto de vista institucional.

Sin embargo, en el centro de la estructura militar permanente, se ha venido desarrollando una cierta crisis, definida por los propios militares como crisis de identidad. Tomó forma en los momentos de crisis y de protesta general a los que se vio sometida la sociedad civil a fines de la década de los sesenta.

La llamada crisis de identidad se definió como cierto tipo de insuficiencia en los patrones culturales de la organización cultural tradicional y un alejamiento de éstos con respecto a los patrones culturales que habían surgido durante el desarrollo económico y cultural de la sociedad contemporánea. Esta situación continuó con una dinámica particu-

lar. En un principio se pensó que la crisis provenía de la falta de comprensión del mundo exterior, desinterés y aislamiento que creaban en la organización militar “un sentido de frustración que llegaba a preocupar”.¹⁴

Puede interpretarse la causa de esto como una contraposición de valores: por un lado, los valores típicos de una sociedad industrial avanzada, tendientes a mejorar constantemente la forma de vida (valores que van acompañados además por manifestaciones exageradas de individualismo y narcisismo¹⁵ y tendencias genéricamente pacifistas) y por el otro lado, tendencias más tradicionales como el respeto por la patria, la familia o el principio de autoridad. Los valores militares se consideran en términos conservadores, en el sentido de que forman parte de los últimos valores enunciados y no de los primeros. En consecuencia, esta contraposición se ve, aun a nivel individual, como una brecha entre las fuerzas armadas, la sociedad y la dinámica de esta última.

Resulta claro que esta condición puede ser vivida a distintos niveles según la edad, el rango, las funciones desempeñadas en el cuerpo de personal general permanente y, por último, según las distintas personalidades individuales. Así, por ejemplo, pueden surgir posiciones extremas que van desde situaciones límites de frustración a posiciones de apego rígido a esquemas tradicionales inflexibles. Estos extremos no representan los dos polos de un continuo ya que hay también posiciones que podrían calificarse como excéntricas, en las que es posible considerar papeles de responsabilidad fun-

¹⁴ Viglione, A., “Le Forze Armate, Analisi di una realtà: problemi e prospettive”, en *La Rivista Militare*, Roma, 1, 1977.

¹⁵ Lasch, Ch., *The Culture of Narcissism*, Norton Com-

cional particular, que hacen identificar la acción con los resultados y con un alto grado de realización personal. En este último caso no podemos referirnos a situaciones de frustración o de tradicionalismo exagerado.

Al igual que en estos casos, hay gran variedad de situaciones en las cuales se vive la discrepancia entre los esquemas de valores como una especie de insatisfacción creativa, que surge del conocimiento de dicha discrepancia —para utilizar un concepto mertoniano— entre la estructura social y la estructura cultural, es decir, entre la condición real y las aspiraciones. Como resultado de esto, han nacido oportunidades de cambio tendientes a formar lazos más fuertes entre el ejército y la sociedad.

Dentro de la institución de las fuerzas armadas, existe un movimiento capilar que se hace cada vez más difuso y que tiende a crear esos lazos más fuertes. Este movimiento se refleja en algunas propuestas que vale la pena recordar debido a su carácter oficial, ya que provienen de las personalidades militares más importantes.

No es éste el lugar para hacer una lista de las declaraciones oficiales. Sin embargo, debemos resaltar algunas propuestas que indican la evolución de las tendencias que está ocurriendo. El ex-jefe de personal del ejército, General Andrea Viglione, señala que hay falta de conocimiento sobre el problema, lo cual “hace que la comunicación entre el componente militar y la sociedad civil sea problemática”. Propone que exista participación desde el exterior y dentro de las fuerzas armadas para crear una renovación de la estructura militar y un lazo más estrecho con la sociedad.¹⁶

pany Inc., 1979 (fr. it. *La cultura del narcisismo*, Bompiani, Milán, 1981).

¹⁶ Viglioni, A., *op. cit.*

A continuación, el ex-jefe de personal del ejército, General Eugenio Rambaldi, propuso que los valores de "consentimiento" y "disciplina" se interpretaran en una nueva forma, para poder lograr un acercamiento entre las fuerzas armadas y la sociedad: unas como apoyo constante a la autoridad legalizada a través de un papel reconocido socialmente y la otra como "disciplina consciente" o adhesión voluntaria a una norma considerada "instrumento regulador indispensable para la vida de la comunidad".¹⁷

El mismo Rambaldi, al desarrollar este tema, subrayó la necesidad de un intercambio constante entre las fuerzas armadas y la sociedad el cual, en nuestro país, se funda, según su opinión, en el servicio militar obligatorio.¹⁸

Recientemente, el actual jefe de personal militar, General Umberto Capuzzo, hizo algunas aclaraciones sobre el proceso constante de intercambio entre las sociedades civil y militar y agregó que las instituciones militares mantienen el paso junto a los procesos evolutivos de la sociedad y reflejan los cambios que tienen lugar en ella; acentuó también la importancia del papel desempeñado por las fuerzas armadas para promover la solidaridad social y humana.¹⁹

Para decir la verdad, esta última posición tiene dos aspectos diferentes: uno implícito y crítico y el otro explícito y tendiente a proporcionar una justificación, desde adentro de la propia institución

¹⁷ Rambaldi, E., "Esercito e Società, per la società", en *La Rivista Militare* (supl.), Roma, 1, 1982.

¹⁸ Rambaldi, E., *Prolusione all' Inaugurazione dell' A. A., 1980-81 della Scuola d' Applicazione d' Arma*, Turín, 1980.

¹⁹ Capuzzo, U., "Nella società, con la società, per la società", en *Rivista Militare* (supl.) Roma, 1, 1982.

militar, de las relaciones existentes entre las fuerzas armadas y la sociedad. Se considera que esta relación ha sido virtualmente definida y que está en proceso de ser puesta en práctica.

Este movimiento, surgido del seno de las fuerzas armadas, ha llevado ya a que se aprobaran nuevas normas sobre disciplina militar. Nos referimos antes a ellas, pero quedan dos funciones específicas de las fuerzas armadas que hay que citar por separado y que no son las fundamentales y típicamente tradicionales (como defensa de la patria). Estas dos funciones son la salvaguarda de las instituciones liberales y el propósito de contribuir al bienestar nacional colectivo en casos de desastre público. Con estas nuevas normas, expresadas en forma oficial, surge la búsqueda de propósitos útiles, que conduce a la unión y a una participación cada vez más estrecha entre la institución militar y la sociedad civil. Este concepto también está subrayado en el "Regolamento di Attuazione della Rappresentanza Militare" (artículo 19 de la ley ya citada), que aspira asimismo a estimular el contacto entre las fuerzas armadas y la sociedad civil.

6. En este punto se hace necesario señalar algunos otros factores para explicar mejor la interpretación dada a la institución de las fuerzas militares como institución burocrática.

No es difícil advertir que las fuerzas armadas tienen en común una serie de esquemas con otras ramas de la burocracia: un ejemplo es que la carrera militar se considera usualmente como un trabajo seguro, con garantías definidas y un cierto prestigio.

La comparación entre la institución militar y otras instituciones burocráticas requiere explicar algo más. Como institución burocrática, la organización militar siguió por un tiempo la tendencia que podemos observar en todos los sectores de la

burocracia y que consiste en una progresiva superpoblación en materia de personal y en la promoción casi automática. Esta tendencia ha cambiado en los últimos años por la introducción de normas legislativas apropiadas,²⁰ que han renovado el programa de formación educativa de los oficiales, introduciendo el principio de selección basado en "concorsi" (semejantes a exámenes) con un número específicamente limitado de participantes a partir del grado de oficial superior.

Puede observarse otro esquema común en el contexto de una tendencia general que es común a sociedades avanzadas; según ella, los procesos y esquemas generados en un subsistema tienden a salir del medio en el que son producidos y a filtrarse a todos los demás subsistemas, de modo que resulta difícil que los fenómenos permanezcan aislados o sigan procesos autónomos.

En otras palabras, existe siempre un cierto intercambio entre varios grupos, instituciones y sectores que constituyen la estructura social general: esta permeabilidad de los distintos elementos de la estructura puede encontrarse también a nivel de los esquemas culturales, ligados en sentido antropológico hasta el punto que podemos advertir la tendencia a la homogeneidad, a pesar de la continua especialización de papeles y funciones.

Esto también es cierto en el medio en el que se desarrollan los distintos sectores de la burocracia. Por ejemplo: una de las características presentes en la burocracia es el burocratismo, con lo que queremos significar un exceso de reglamentos y formalidades. Esta característica tiende a esparcirse a distintas ramas y a todas las organizaciones complejas, incluso las organizaciones económicas. Es cierto en

²⁰ Ley no. 804, 10/12/1973.

la estructura militar donde ha surgido, además, la inquietud por encontrar una reacción al burocratismo. Podemos mencionar el sector operativo, en el cual se ha introducido el criterio de "táctica de la tarea": este criterio consiste en atribuir una tarea a cada oficial de rango superior y dejarle una cierta libertad para elegir el método con el cual la llevará a cabo.²¹

Podemos también advertir un alto grado de computarización que ha ido introduciéndose gradualmente en las operaciones administrativas.

Puede señalarse un aspecto interesante del paralelo entre las carreras civiles y la militar si se considera la elección de cargos especializados en la estructura militar. Especialmente en estos últimos años, hemos visto crecer el interés por elegir especializaciones profesionales como la administración o el cuerpo técnico en lugar de la carrera militar en sentido estricto (aunque se incluyan las distintas armas). También es interesante notar que existe cierta preferencia por "l'arma dei Carabinieri" (una fuerza policial dirigida por el ejército) que muchos reclutas eligen al entrar a la academia militar.

Estas orientaciones para la elección personal, parecen indicar que existe una cierta tendencia a escoger ocupaciones lo más similares posible a las que existen en la sociedad civil, para poder acceder a un nivel profesional que sea reconocido fuera de la estructura militar y utilizado dentro de la sociedad civil.

La preferencia hacia el "arma dei Carabinieri", acompañada a menudo por un diploma en jurisprudencia,

²¹ *Memoria sull'Impiego delle Grandi Unità*, no. 900, Serie Dottrinale "Operazioni Difensive", vol. 1, Estado Mayor del Ejército, Roma, 1977.

dencia, tiene una doble explicación: por una parte, la formación en leyes penales y acción contra el crimen y, por otra, la tendencia a asumir un papel ligado más estrechamente con la estructura de la sociedad civil y con problemas particularmente importantes para esta sociedad. Además existe la posibilidad inmediata de definir el papel particular a desempeñar como "Carabinieri" (un tipo de policía militar); esto no es posible para un oficial de cualquier otra especialización militar.

Las fuerzas armadas, vistas como esquema ideal típico de organización, deberían constituir un sistema en el cual la eficiencia y la competencia funcionaran como parámetro fundamental para la evaluación. Es interesante en este punto desarrollar otro paralelo con otros aparatos burocráticos diferentes.

Los críticos de la burocracia italiana atribuyen al sector de la administración pública un tipo de racionalidad definida como "ex-ante". Parece que la prevalencia de este tipo de racionalidad se debe por un lado a la ineficiencia y por otro a la dificultad objetiva de evaluar los resultados de la acción siguiendo los principios de la racionalidad económica, a la que se llama racionalidad "ex-post".

Al igual que estos sectores, las fuerzas armadas resultan difíciles de analizar siguiendo el principio de racionalidad ex-post, que se basa en un análisis costos-beneficios. Esta dificultad se agrava por el hecho de que las fuerzas armadas difieren de los otros sectores de la burocracia en que no brindan servicios específicos para ciudadanos individuales pero se preocupan por garantizar una situación general de seguridad. En esta dificultad de evaluación existe una aparente paradoja en que la propia estructura que debiera brindar un ejemplo concreto del esquema ideal típico de organización más efi-

ciente, resulta difícil de evaluar.

Por otra parte, es evidente que la prueba de eficiencia sólo podría tomarse en el momento en que realmente se está usando la maquinaria militar, momento que tiende a no materializarse jamás. Por lo tanto, volviendo a Janowitz, los militares se encuentran en la posición de tener que hacer funcionar con eficiencia una maquinaria destinada a no ser usada.²²

En cambio, es posible expresar juicios de valor sobre la competencia de la organización militar en el contexto de otras funciones y, en particular, en aquellas funciones que tienen que ver con el entrenamiento profesional de reclutas y con la intervención en caso de desastre público. El entrenamiento de reclutas presenta dos aspectos: uno está relacionado estrictamente con la actividad militar y sus efectos tienen que ver con la parte interna de la estructura; el otro se relaciona con la adquisición de conocimientos ligados al uso de máquinas y de equipo tecnológico avanzado.

El segundo aspecto puede ser particularmente significativo en un ejército basado en el servicio militar obligatorio. En realidad, en los sectores más especializados y adelantados tecnológicamente, la educación técnica general que se da a los que no poseen este tipo de educación, ni podrían adquirirla de otra manera, podría tener efectos notables de retroalimentación sobre la sociedad civil.

Este aspecto de difusión del conocimiento técnico presenta características análogas al pago de servicios individuales y puede evaluarse en esa forma, en los términos en los cuales podríamos estimar el

²² Janowitz, M., "Armed Forces and Society: a World Perspective", en *Armed Forces and Society*, Mouton, y Co., La Haya, 1968.

valor de cualquier otro servicio suministrado por agencias profesionales de entrenamiento, dirigidas por el Estado.

En cuanto al uso de las fuerzas armadas en casos de desastre nacional, ha habido episodios en los cuales se ha utilizado la estructura militar y en los que ha sido posible estimar la competencia y la eficiencia organizativa en términos de concentración máxima de poder, poder no bélico en su naturaleza pero capaz de restaurar recursos y servicios.

De este punto se hace posible discernir otra conexión entre las fuerzas armadas y la sociedad, no sólo porque las primeras pueden desempeñar tareas sociales en caso de desastre, sino también porque representan un ejemplo de expresión institucionalizada de la solidaridad social. El lazo entre las fuerzas armadas y la sociedad debe, por tanto, buscarse en el análisis más profundo de la relación entre la institución militar y el desarrollo de la solidaridad social. Podríamos, incluso, considerar a las fuerzas armadas como una agencia que promueve la solidaridad social por medio de la enseñanza de oficios técnicos modernos a nuevos reclutas y también a través de la tendencia a una homogeneización cultural que tiene el propósito de superar particularismos y discrepancias culturales. También tenemos la propuesta y transmisión de patrones de solidaridad y acciones destinadas a fines comunes que mantienen el desarrollo de un *weltanschauung* basado en la prioridad social y orientaciones públicas que pasan a tomar preponderancia frente a la visión familiar de la vida, tan común todavía en la sociedad italiana.

Los breves puntos esbozados en este trabajo, concernientes a las fuerzas armadas como una rama de la burocracia y a la relación entre la institución militar y la sociedad, abren las posibilidades a un

nuevo tipo de investigación social que todavía no se ha desarrollado en Italia.

Surgen muchas preguntas cuyas respuestas podrían encontrarse con un trabajo adecuado de investigación. Un primer enfoque podría partir de este punto: ¿representan las fuerzas armadas un modelo típico ideal de organización? ¿Pueden ser comparadas con una institución que forma parte de la burocracia estatal? Si éste es el caso, sería necesario, sin embargo, analizar en mayor profundidad algunos aspectos que ya se han analizado en el campo de la administración pública: deberíamos llevar a cabo estudios sobre las razones por las cuales la gente elige ciertas carreras; estudios socio-psicológicos sobre la imagen que tienen de sí mismos los miembros de las fuerzas armadas y sobre su identificación con la institución militar; estudios con respecto a la eficiencia en relación con los varios fines considerados cada vez; trabajos de investigación sobre la relación de las fuerzas armadas con otras ramas de la administración pública; análisis acerca de la relación existente entre las fuerzas armadas y varios aspectos de la sociedad civil ya mencionados.

En conclusión, volviendo al tema original que es el de la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad, debe advertirse que el simple hecho de que resulte espontáneo proponer este tipo de tema de investigación para la sociedad italiana, confirma la validez de esta clase de tipología.

En efecto, resulta claro que si los temas que hemos propuesto aparecen como válidos en el caso de las fuerzas armadas italianas, eso no tiene por qué ser cierto para otros ejércitos y otros países en los cuales el papel internacional de las fuerzas armadas es completamente diferente. En particular, en el caso de una gran potencia ¿qué significado

asume el tema expresado aquí? Si, por ejemplo, los Estados Unidos y la U.R.S.S. parecen ser una especie de Leviatán o de Jano, desempeñando el papel de contrabalancear cada uno al otro y, al mismo tiempo, dirigir las relaciones internacionales, en ese caso la relación entre las fuerzas armadas y la sociedad particular de la cual forman parte, debe considerarse en la perspectiva de relaciones políticas e internacionales; esto significa que la relación social interna debe quedar relegada.

Entonces, podemos adelantar la hipótesis de que cuando nos ocupamos de una sociedad cuyo tamaño e importancia internacional son limitados, y cuyo ejército también es de tamaño limitado, el problema de la justificación interna de las fuerzas armadas y su vinculación con la sociedad presentan características particulares que hacen que retornemos a las preguntas y al tipo de trabajo de investigación que se han mencionado y discutido en este trabajo. 