

**PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL CONTROL CIVIL EN
LA FORMULACION DE POLITICAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD**

EL GASTO EN DEFENSA EN NICARAGUA: LA TOMA DE DECISIONES EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Javier Meléndez Quiñónez.



PROLOGO

Este trabajo debe leerse conjuntamente con el también publicado por el CEEN y el NDI titulado **Los Escenarios Institucionales de la Defensa Nacional** en Nicaragua igualmente hecho por Javier Meléndez, constituyendo los dos una unidad que permite reflexionar sobre la situación de la organización militar del país y su relación con la autoridad civil al comienzo del siglo XXI.

Meléndez parte de constatar que un presupuesto debe ser la traducción financiera de los recursos disponibles por una organización de acuerdo a una política o doctrina que busca determinado resultado. Sin embargo, el autor constata que ello no ocurre así en Nicaragua, que el presupuesto es la previsión de fondos que gastará la fuerza militar para atender sus cuadros y necesidades, sin que tenga una referencia específica a un programa de actividades definido previamente por los representantes de la sociedad nicaragüense, reunidos en su Asamblea parlamentaria.

Tras ello hay razones históricas expuestas en el otro trabajo citado, en el proceso de acomodación posterior a la elección de 1990. El presupuesto del Ejército resultó un instrumento de pacificación, de desarme y reducción de la cuota de poder de la institución militar sandinista y de un acuerdo político entre ella y las nuevas autoridades.

De un presupuesto de 177 millones de dólares, que representaban el 16,1% del PBI, se bajó drásticamente a unos de 51 millones en 1991, tras la elección que perdió el sandinismo, pasándose en 1999 a un presupuesto de 24,8 millones de dólares, representando un 1.20% del PBI. Este esfuerzo se hizo mediante el acuerdo los mandos militares con los dos gobiernos que se sucedieron desde 1990. Este proceso de acomodación plasmado en el presupuesto permitía al gobierno contar con la lealtad de una organización militar que originariamente fue creada para otro propósito y cuya ideología le era ajena, a cambio de que esa fuerza militar conservase sus cuadros de mando, de acuerdo a una selección realizada internamente por la organización armada.

Este proceso determinaba que el proceso de aprobación del presupuesto que se supone debe seguirse: la definición primaria de la tarea de defensa nacional y de acuerdo a ello la asignación de recursos, fuese dejado de lado. Por la misma razón la intervención del Ministerio de Defensa y de otras organizaciones civiles en el proceso fue mínima,. El Ministerio fue un mero "pasamanos" formal del documento elaborado internamente por la fuerza militar hacia el Presidente. Por supuesto había un acuerdo previo en cuanto a montos disponibles de acuerdo con lo discutido con el equipo económico de gobierno, para determinar cual era el máximo posible a darle a la fuerza militar en cada oportunidad.

La Asamblea parlamentaria no tenía más que un papel refrendador y tampoco podría haber hecho mucho más, vista la falta de asesoría técnica adecuada en tan delicado proceso.

No se trata sólo de Nicaragua. Este tipo de acuerdos entre la cúpula militar y el poder civil es una pauta común en muchas organizaciones militares fuera de los países avanzados. Con fuerzas armadas cada vez más diferenciadas entre sí, que abarcan desde "la fuerza", la única que tiene toda la capacidad tecnológica y financiera que hace que no sea posible enfrentarla y a las fuerzas convencionales, profesionalizadas de países de alto desarrollo como las alemanas o las que no tienen estatus jurídico militar, pero son tales, como las japonesas a las pequeñas organizaciones, muchas veces de baja profesionalidad, escasos recursos y capacidad tecnológica, el presupuesto es el arma sustancial de la organización interna y en los países avanzados tiene un papel importante en la economía nacional. En los países avanzadas los mandos militares deben entenderse primero con sus ministerios de defensa. En los periféricos tratan de negociar directamente, especialmente si saben que tienen cierta capacidad de manejo político autónomo, como forma de tener un parte importante del poder.

En ese marco debe inscribirse el proceso de cambio hacia tomas de decisiones que deben involucrar cada vez a la clase política. A nivel del poder Ejecutivo los miembros de equipos económicos deben ir más allá del manejo aritmético, de las sumas y restas y saber la relevancia del tema. En el parlamento se necesita que haya una asesoría constante que permita tratar el tema en un pie de igualdad con los mandos militares. Para éstos, finalmente, importa saber que sin un respaldo legítimo de una política de defensa nacional genuina, la defensa puramente burocrática de asignaciones presupuestales no basta para mantener a la institución.

Juan Rial¹
Septiembre del 2000

¹ Académico y consultor internacional uruguayo. Ha investigado intensamente el tema de las relaciones entre civiles y militares y participado activamente en la promoción de un entendimiento entre las elites castrenses y la clase política civil en la región y otros países del tercer mundo.

Índice

Introducción

1. LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS FUERZAS ARMADAS
 - 1.1 Antecedentes
 - 1.2 La asignación presupuestaria en la etapa post revolucionaria
2. PROBLEMAS EN LA ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS PARA LAS FUERZAS ARMADAS
 - 2.1 Cuantificación del gasto
 - 2.2 La magnitud del gasto: 1989 - 1999
3. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA PARA LAS FUERZAS ARMADAS
 - 3.1 Ajuste económico y evolución del gasto
 - 3.2 Lineamientos sobre el impacto de la asignación presupuestaria
4. LOS PROCESOS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA PRESUPUESTACIÓN DE LA DEFENSA
 - 4.1 El marco general para la asignación presupuestaria
 - 4.2 El proceso presupuestario para la defensa
 - 4.3 Los escenarios internos del proceso presupuestario de la defensa
 - 4.3.1 Ministerio de Defensa
 - 4.4 Los escenarios externos del proceso presupuestario de la defensa
 - 4.4.1 Asamblea Nacional

4.4.2 | Contraloría General de la República

4.5 Mecanismos administrativos de control en marcha que facilitarían la labor de asignación y control

5. MISIONES Y PRESUPUESTO DE LAS FUERZAS ARMADAS

CONCLUSIONES

Introducción

La transición democrática creó nuevos escenarios en el campo de las relaciones civiles militares, de manera específica en la asignación presupuestaria de las fuerzas armadas. Sin embargo, de ser uno de los temas de más álgido debate en la agenda de la clase política al inicio de la transición, pasó a ser en los últimos años uno de los aspectos más irrelevantes en cualquier esfera de la vida política y económica y, por supuesto, en la discusión misma del presupuesto de la nación.

La reducción del presupuesto militar que Nicaragua mantuvo en los años 80 contribuyó a que se perdiera el interés sobre el tema del gasto militar. Las distorsiones económicas que ocasionaba en las cuentas nacionales eran un tema superado. Esto derivó en alguna medida en una ausencia de rigor académico y conceptual en la discusión sobre el presupuesto asignado al sector defensa y en la insistencia de algunos sectores políticos por trasladar el gasto de las fuerzas armadas a otros sectores del gasto social.

Un repaso por la literatura relacionada con el tema de las relaciones civiles militares muestra la ausencia de estudios sobre la evolución y la dinámica presupuestaria de la defensa en Nicaragua y la falta de análisis sobre la composición misma del gasto.

Con este documento el Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua quiere introducir en agenda el tema del gasto de las fuerzas armadas, con el propósito de contribuir a mejorar la calidad de las decisiones de los agentes civiles encargados de la formulación y el seguimiento presupuestario de este sector.

El trabajo analiza los procesos de elaboración del presupuesto y control del gasto militar en Nicaragua, así como su evolución con relación al gasto público entre 1989 y 1999. Evalúa también el nivel de gasto con el tipo de misiones asignadas a las fuerzas armadas y los escenarios para la toma de decisiones en los niveles de asignación. El papel y facultades de los actores no militares en el proceso de control de los recursos asignados son también objeto de este análisis.

Con el documento se quiere contribuir a solventar el impase más relevante que presenta la asignación presupuestaria de la defensa en Nicaragua: el poco nivel de participación y marcado desconocimiento que tienen los civiles en su formulación y el control casi inexistente en su ejecución.

La advertencia metodológica que el lector debe asumir es que el análisis que se realiza en este documento no pretende establecer un juicio de valor, ni justificar o rechazar la pertinencia del gasto militar con relación a otras áreas del gasto público como el social. Pretende más bien enfocar el análisis de la lógica que conlleva la asignación presupuestaria del sector defensa y si ésta garantiza el bien que se espera cumpla, en un marco de decisiones transparentes y participativas que representen el efectivo interés nacional.

1. LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LAS FUERZAS ARMADAS

1.1 Antecedentes

En Nicaragua, como en la mayoría de los países latinoamericanos, los antecedentes en la elaboración del presupuesto del rubro defensa y fuerzas armadas, muestran el desconocimiento, por parte de los civiles, de los procesos de formulación, control y discusión del gasto. Durante los años 80 el presupuesto era analizado, preparado y controlado por la dirección nacional del partido gobernante, bajo el argumento de la necesidad de enfrentar la situación de guerra y la seguridad nacional amenazada.

La doctrina militar en el gobierno sandinista era concebida, diseñada y aplicada para contener la agresión extranjera. Sus instancias, mecanismos y procesos de decisión recaían en estructuras con ilimitados niveles de discrecionalidad que actuaban en un marco institucional básicamente de hecho. Se trataba de lineamientos doctrinarios que no eran plasmados en una norma jurídica que validara su existencia o definiera su forma o alcance institucional como política de Estado.

La formulación presupuestaria durante los años 80 estaba orientada a organizar, capacitar y consolidar las capacidades de las fuerzas del ejército frente al conflicto armado. Una cuantificación de los recursos excedería los límites de este documento pues se trataría, en todo caso, de un análisis de las cuentas nacionales que estaban a la entera disposición de la defensa armada del proyecto revolucionario que se definía como anti imperialista y popular.

Fue por la definición anti imperialista y popular del régimen existente y por el análisis de las percepciones de amenazas, que los medios capacidades y fuerzas se organizaron para enfrentar una agresión proveniente de los Estados Unidos en alianza con fuerzas reaccionarias nacionales. La formulación del presupuesto fue concebida como producto de un proceso ideológico de confrontación contra el imperialismo y sus aliados, y su planeación, implementación, así como su control eran ejercidos por estructuras militarizadas centralizadas que respondían a una lógica de guerra para enfrentar la agresión armada y que asegurara la protección de los intereses nacionales que exigía el proyecto revolucionario.

La consecuencia lógica de este proceso fue la superposición de recursos, el sobredimensionamiento y descontrol presupuestario en la asignación del rubro defensa que llevó a indefiniciones en cuanto a fijar límites a la atribución de gastos y acarreó severas consecuencias para la economía nacional y el balance de fuerzas en la región centroamericana.

1.2 La asignación presupuestaria en la etapa post revolucionaria

La definición de políticas es el marco general sobre el que se articulan criterios y deberes de forma explícita. Mediante éstos la defensa debe desarrollar sus actividades, que se transforman en necesidades y regulaciones sobre cómo disponer de las estructuras de fuerza y qué disponer para que éstas se transformen en presupuestos.

Un análisis básico sobre el proceso de elaboración de políticas públicas en materia de defensa indica que el país ha carecido de una orientación estratégica que plasmada en la ley organice metodológicamente los procesos de control presupuestario del gasto en defensa.

Sobre los límites en el proceso de institucionalización de esta orientación estratégica en materia de defensa en Nicaragua se señala que "no existe ley concreta del Poder Legislativo ni decreto del Ejecutivo en el período revolucionario y post-revolucionario hasta la fecha, que regule la política de defensa o la doctrina por la cual el Estado aplica su política militar"². Aunque se percibe la existencia de un esfuerzo en esta dirección en el período revolucionario, las ideas que conducían la estrategia militar nunca adquirieron categoría de ley en su sentido formal asumiendo la forma de disposiciones partidarias o administrativas, pero nunca alcanzado el estatuto de norma legal aprobada por un cuerpo representativo de la ciudadanía.

A partir de 1990 el tema del presupuesto de la defensa, específicamente el de las fuerzas armadas, fue dirigido -con éxito- a la reducción de su onerosa carga en las cuentas nacionales, quedando de lado el debate sobre los procesos que deberían regir su asignación y los mecanismos para su control y evaluación.

El proceso de transición democrática iniciado en 1990 permitió avances notables en la creación de un marco jurídico que favorece el desarrollo de las nuevas relaciones civiles – militares, pero existen lagunas significativas en el tema de la asignación presupuestaria que se traducen en lo fundamental en el incipiente nivel de desarrollo de los procesos y mecanismos para la efectiva participación civil en el proceso de formulación y control presupuestario del gasto de defensa.

La asignación presupuestaria no ha logrado, además, ser estructurada en un cuerpo conceptual y metodológico que permita definir las reales necesidades en materia de defensa, y su relación óptima como bien público como a las demás instancias del Estado. La desaparición de la bipolaridad geopolítica y el marco de distensión regional ayudó también al surgimiento de enfoques más desideologizados y pragmáticos que resumieron la cuestión de la asignación presupuestaria de la defensa a parte del balance macroeconómico en las cuentas nacionales.

² Denis Moncada, "Las Funciones Constitucionales del Ejército de Nicaragua". Monografía de Maestría en Derecho Público, UNAN - León, 1996, pág. 120.

2. PROBLEMAS EN LA ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS PARA LAS FUERZAS ARMADAS

2.1 Cuantificación del gasto

Hacia 1988 Nicaragua puso en marcha un esfuerzo de estabilización económica que, en lo general, apuntaba al realineamiento de los precios relativos, para ello, entre otras medidas, modificó el tipo de cambio y corrigió precios, salarios y tasas de interés.

Este proceso de estabilización significó una reducción en la asignación para defensa³. Del 16.1% del PIB en 1987, al 15.6% del PIB en 1988. Este porcentaje era aproximadamente dos veces superior a los presupuestos de salud y educación para ese año.

La finalización del conflicto armado, los compromisos políticos contraídos, la voluntad expresa de las partes contendientes de crear un ambiente de distensión nacional y regional, y la necesidad de impulsar y profundizar el saneamiento del aparato económico del país aceleraron el proceso de reducción del gasto de defensa⁴ que alcanzó para 1992 el 3.3% del PIB, es decir, unos 36. 4 millones de dólares.

La reducción presupuestaria del gasto de defensa fue de la mano con una drástica reducción de efectivos militares⁵ que llevó al ejército de 86,810 efectivos en 1990 a 21,710 en 1992 y 14,084 efectivos para 1996. En sus distintas fases significó que, entre 1990 y 1996, las fuerzas armadas redujeran sus efectivos en un 83%. Este recorte del número de efectivos fue el elemento vital en la reducción en más de un 66% del gasto de defensa como % del Producto Interno Bruto (PIB) hasta 1996, fecha en que se dieron las reducciones más significativas en efectivos y presupuesto. Reducciones que a su vez se enmarcaban en el proceso de pacificación y que en este punto derivaban como un resultado natural del proceso político generado por estos fenómenos. Institucionalmente, las fuerzas armadas asumían como un pre-requisito fundamental para su sobrevivencia institucional.

Existe consenso con relación a que la evolución presupuestaria del sector defensa a partir de 1990, principalmente en los primeros años del gobierno de la UNO, se caracterizó por la ausencia de civiles en su debate, y que este estuvo guiado por las pasiones políticas de la época que promovían la desaparición del ejército.

Desde 1996 hasta la Ley General de Presupuesto 2000, la asignación presupuestaria de la defensa se mantiene con niveles mínimos de variación

³ Para fines de este trabajo se utiliza el término "defensa" para designar el componente militar de esta área de conducción del Estado.

⁴ Los analistas coinciden sobre el imperativo categórico que representaba la necesidad de reducir el gasto en defensa para poder estabilizar la economía, pues éste era la fuente fundamental del déficit público. Situación que en la transición de 1990 era asumida como inevitable por las fuerzas militares. En la práctica la reducción presupuestaria y de personal del Ejército fue elaborada y conducida desde sus propias esferas de influencia y poder.

⁵ Para una detallada información sobre el proceso de reducción de efectivos en las fuerzas armadas ver Roberto Cajina, **Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990 - 1995**, Managua, CRIES, 1996.

principalmente desde 1997. Mínimos continúan siendo también los niveles de incidencia de las instancias civiles en dicho proceso de asignación.

2.2 La magnitud del gasto: 1989 - 1999

El cuestionamiento fundamental al gasto de defensa se relacionó (amén de las distorsiones macroeconómicas que acarrió su sobre dimensionamiento) a su magnitud respecto a otros sectores del Estado. Y fue en esta dimensión que nació el interés -muy tardíamente quizás- por elevar su discusión como un tema económico, a razón de que los recursos asignados a la defensa bien pudieron haber sido utilizados en otras áreas de la economía y sus posibles implicaciones en las finanzas públicas.

Históricamente los asuntos de defensa han sido considerados más de orden político que económico, la secretividad característica de la información sobre el tema y la calificación de "extremadamente sospechoso" por parte de los economistas de corte neoliberal, han llevado a un desinterés hacia todo lo que tenga que ver con gasto público referido a defensa (Serrano, 1997: 159).

Aquí radica uno de sus principales problemas, pues resulta difícil evaluar, cuantitativa y cualitativamente, si los recursos a la defensa están siendo asignados de manera efectiva. Al menos está claro que el país debe disponer de las políticas pertinentes en materia de defensa que ubique indicadores de gestión que permitan medir la efectividad y eficiencia de los procesos y resultados de este bien.

En la mayoría de los casos es extremadamente engorroso cuantificar y evaluar la pertinencia de la asignación presupuestaria de la defensa pues a los factores descritos se suman la diversidad de funciones que, válidas o no, desarrollan las fuerzas armadas. Esta diversidad de misiones que se plantean los Ejércitos en América Latina hace cada vez menos perceptible la ubicación exacta de lo que debería ser la asignación para la defensa, o la definición explícita de las actividades que esta asignación debería cubrir. Por eso la recurrencia que surge en los debates sobre la necesidad de "inventariar" o hacer un análisis de las amenazas o las nuevas amenazas como las suelen denominar, y más genéricamente la conceptualización de la seguridad para ubicar donde les toca estar a las Fuerzas Armadas por ley, "no solo en función de su efectividad para la protección de los valores fundamentales, sino también del costo correspondiente"⁶.

⁶ Citado en Mónica Serrano, **Economía y seguridad: regulación del gasto en seguridad en América Latina en los noventa. La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina**, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 1997, pág. 164.

3. EL CONTEXTO MACROECONÓMICO DE LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA PARA LAS FUERZAS ARMADAS

En una línea que apunte a definir qué se debe costear o sobre la racionalidad económica para obtener el bien defensa, Thomas Scheetz⁷, en su trabajo sobre los gastos militares en Guatemala, nos dice que en un sentido estricto el bien fundamental que se espera produzcan las fuerzas armadas, es la protección de la seguridad externa; de allí la sensatez, indica, de contribuir a financiar mecanismos que estén diseñados para defender la seguridad externa y que sean utilizados como tales. Se trata de maximizar sus beneficios invirtiendo en las áreas que técnicamente aseguren ese bien.

Sobre el impacto del gasto militar en el desarrollo económico en los países, Sheetz nos ofrece una síntesis de lo que han sido los paradigmas de análisis. Identifica por un lado el argumento que cataloga como típicamente keynesiano, que señala el gasto militar como un estímulo al crecimiento económico. En dicho argumento, y que desde ningún punto de vista, ni fue ni es extensivo para América Central, la inversión en defensa significa por ejemplo recursos humanos calificados que al haber sido reclutados por las fuerzas armadas están preparados para su futura inserción en el mercado laboral, proporcionando un impulso importante a la modernización de la economía, que se observa en la aparición de industrias de defensa tecnológicamente avanzadas, en la construcción de carreteras y otro tipo de infraestructuras, y del espíritu emprendedor y disciplinado de los militares, presumiblemente escaso entre los civiles.

Por otra parte, nos dice que los defensores de la posición contraria afirman que el efecto neto del gasto militar es retardar el desarrollo, debido a que no tiene una tasa de retorno relacionada con su ejecución presupuestaria, salvo su función de "póliza de seguro". Además, en los países en desarrollo no se produce dinamismo económico alguno pues el modelo de adquisición de equipo operativo y tecnología es básicamente mediante la importación lo que redundaría en endeudamiento.

El especialista Ignacio Cosidó⁸ más que apuntar a los efectos nocivos del gasto militar enuncia lo controvertido de su naturaleza pues son recursos que siempre están al escrutinio por obtener de ellos usos alternativos, y que generan discrepancias por la valoración del efecto o del bien⁹ que produce, sea a favor de la paz o como causante de nuevos conflictos, e incluso por la definición misma de lo que es gasto en defensa y lo que no lo es.

⁷ Thomas Scheetz, "Gastos militares en Guatemala. Su impacto fiscal y macroeconómico" en Diálogo Centroamericano, No.31, Junio - Julio, 1998.

⁸ Ignacio Cosidó, "El Mercado Político y Recursos para la Defensa" en **La Defensa: un bien público**, La Paz, Ministerio de Defensa Nacional, La Paz, 1999, pág. 96.

⁹ Sobre la valoración del efecto o de la calidad del bien que produce la inversión en defensa y sus mecanismos de asignación, Cosidó indica que su característica de bien público por excelencia, unido a las limitaciones en el acceso a la información hacen que la percepción sobre su utilidad sea mucho más limitada que la que se puede obtener sobre otros bienes que brindan otro tipo de servicios públicos. La naturaleza intangible del efecto que produce hace que su magnitud, consumo y utilidad no pueda ser apreciada adecuadamente. En términos generales acusa sobre la debilidad conceptual de apreciar las decisiones sobre la cuantía de los recursos que un país debe asignar a la defensa a partir de una función de demanda teórica, y de un proceso que no es resultado de mecanismos que tienen que ver más con lo político que económico, en el que interviene un conjunto de actores y factores alejados de lo que es un proceso racional de búsqueda dentro de la lógica del libre mercado del mayor grado de bienestar social posible.

3.1 Ajuste económico y evolución del gasto

Más allá de la valoración sobre el impacto y los procesos que se generan en la dinámica de las asignaciones presupuestarias para la defensa, lo cierto es que por hoy la responsabilidad de la defensa recae cada vez más en Estados muy limitados en sus opciones; con menos recursos y donde el costo de oportunidad de ejecutar una decisión es sensiblemente sentido en otra área, y donde la realidad presupuestaria obliga a tomar decisiones ante la disposición de recursos limitados que están en competencia constante.

También, la reducción en el gasto de defensa, que ha afectado también a otras áreas no es necesariamente mala. El neoliberalismo acompañado por su corriente democratizadora viene planteando la necesidad de construir mecanismos que permitan trabajar en una visión actualizada de la defensa, procurando hacer entender que la escasa disposición de recursos demanda una definición clara de los objetivos que persigue la defensa; objetivos que reflejen las reales necesidades en la materia.

Es por eso que no termina de insistirse que la actualización de la defensa pasa, necesariamente, por definir si las nuevas misiones que se agregan a las fuerzas armadas corresponden a los costos que el país está dispuesto a pagar en la producción del bien defensa. Máxime cuando existe la tentación de que ante un contexto donde la capacidad del Estado para cumplir con las necesidades sociales disminuyen, sea común querer pretender que los militares cada vez más se muevan hacia áreas donde se desarrollen servicios de apoyo que no sean cubiertas por programas civiles.

En efecto, los procesos de ajuste, estabilización y globalización marcaron las pautas para que los Estados redefinieran cuantitativamente la asignación de recursos en materia de defensa. La disciplina fiscal y la transición a la democracia fueron, sin duda, puntos de partida para tomar en serio al gasto militar. Como lo sugieren diversos analistas, de manera inevitable, dichas políticas de ajuste y estabilización sensibilizaron también a las fuerzas armadas en el tema de los costos y la eficiente utilización de los recursos, entendiendo también que en el juego democrático que se les presentaba era necesario adaptar sus estructuras operativas y mentales para garantizar la existencia institucional en los nuevos tiempos.

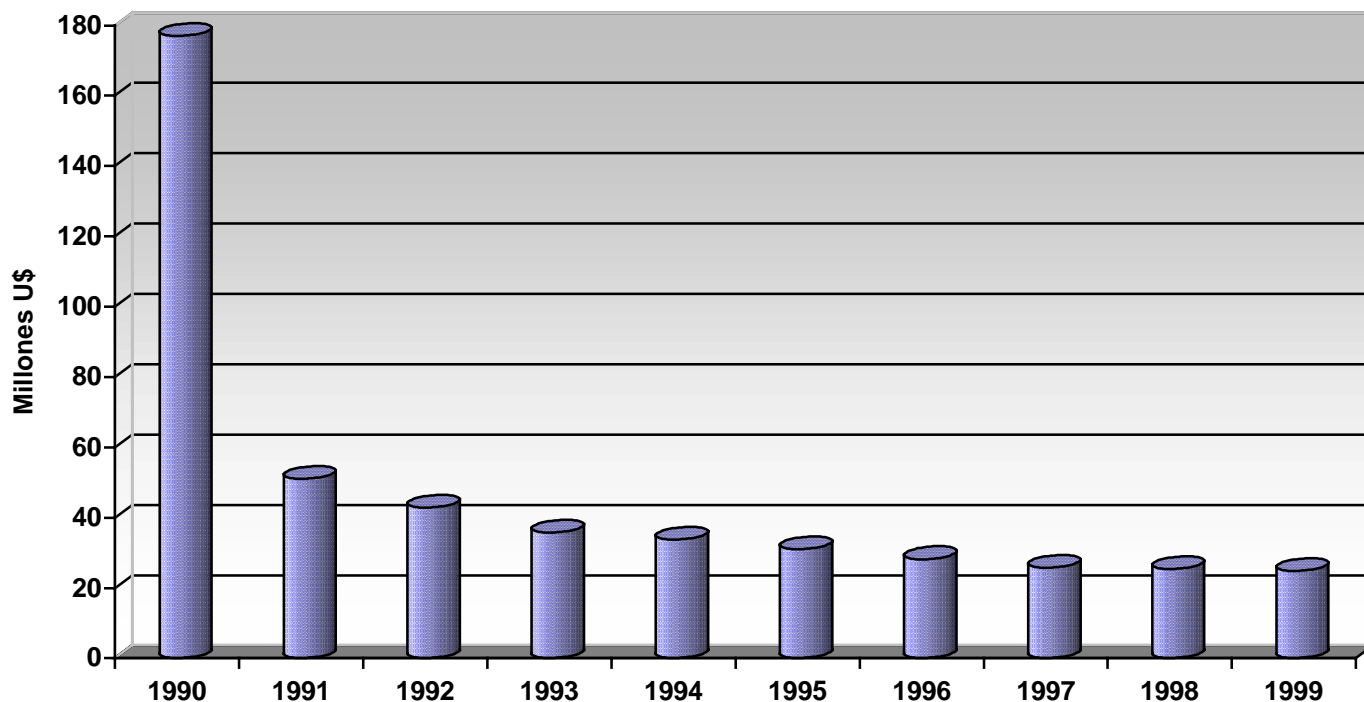
Para otros, los avances en la transparencia y el dinamismo que comienza a verse en ciertos niveles sobre la discusión de la asignación del gasto en defensa se debe en buena medida al peso y las acciones de las instituciones financieras internacionales, a quienes en gran medida se les adjudica la responsabilidad de los procesos de ajuste y saneamiento fiscal, pero también reconocen más el peso del juego democrático que posibilita la creación de instancias que demandan paulatinamente un mayor control y conocimiento sobre los asuntos económicos de las fuerzas armadas. Situación que está obligando a repensar seriamente el asunto de la asignación de recursos a la defensa.

La obtención de información para analizar la asignación presupuestaria del Ejército de Nicaragua no presenta mayor problema en tanto la información obtenida corresponde a fuentes de acceso público como las leyes generales de presupuesto de la República, pero un análisis detallado de la distribución presupuestaria resulta un ejercicio casi estéril pues la información que se brinda es pobre y estrictamente orientada a costos.

A continuación se presenta una radiografía del presupuesto y del gasto de las fuerzas armadas en Nicaragua entre 1990 y 1999, con el ánimo de describir su evolución, orientación y ejecución, entendiendo que el mejor ejercicio para el cálculo adecuado del gasto en defensa resulta, en sentido estricto, de un proceso político y no económico.

**Presupuesto militar asignado 1992 - 1999
(millones de US\$)**

Año									
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
177	51	42.8	35.8	33.7	31.1	28.2	25.8	25.4	24.8



**Cuadro 1: Presupuesto militar asignado 1992 - 1999
(millones de US\$)**

Fuente 1990 - 1992: Roberto Cajina, Transición política y reconversión en Nicaragua, 1990 - 1995, Managua, CRIES, 1997, pág 299.
Fuente 1992 - 1999: Vincens Fisas, Los Gastos de Defensa en Centroamérica: La transparencia como medida de confianza, Barcelona, UNESCO, 1999.

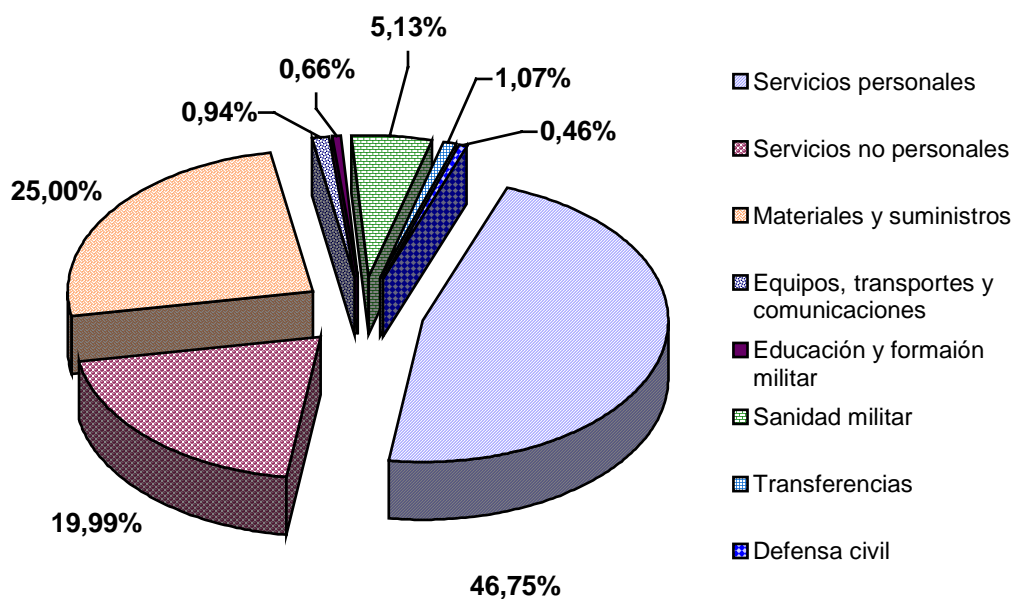
El Ejército de Nicaragua tuvo, sin lugar a dudas, el proceso de reducción presupuestaria más acelerado de América Latina. Entre 1990 y 1992 éste pasó de 177 millones de dólares a 42.8 millones en 1992. Entre 1992 y 1999 la reducción presupuestaria anduvo en el orden del 42%, siendo la reducción total en millones de dólares de un 85% en el transcurso de 9 años. A partir de 1997 comienzan a darse variaciones menos significativas pero siempre manteniendo una tendencia a la baja.

Composición total presupuesto militar 1992 - 1999

Rubro	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Servicios personales	22.05	18.30	16.10	14.06	12.28	11.14	10.60	11.14	115.67
Servicios no personales	7.28	7.42	7.36	6.44	6.36	4.92	5.15	4.53	49.46
Materiales y suministros	11.24	7.25	8.09	7.24	6.61	6.68	7.3	7.46	61.87
Equipos, transportes y comunicaciones		0.29		0.65	0.49	0.89		0.01	2.33
Educación y formación militar	0.12	0.39	0.12	0.16	0.15	0.25	0.23	0.21	1.63
Sanidad militar	2.14	2.21	2.04	1.90	1.73	0.96	0.87	0.85	12.7
Transferencias (Seguridad Social)				0.65	0.58	0.52	0.47	0.42	2.64
Defensa civil						0.50	0.46	0.18	1.14
TOTAL US\$	42.83	35.87	33.71	31.10	28.21	25.86	25.41	24.79	247.78

Fuente: Vincenc Fisas, op. cit.
Rubros por año convertidos a dólares sobre la base de la tasa oficial promedio anual.

Cuadro 2: Composición total presupuesto militar



La información registrada señala que entre 1992 y 1999 el Ejército de Nicaragua registró para sus actividades unos 247.48 millones de dólares, siendo los rubros principales los correspondientes a servicios personales con un 46.7% del total, materiales y suministros con un 24.9% y servicios no personales con un 19.9%, juntos representan el 90% del total presupuestado entre 1992 y 1999. Bienes de capital como compra de armamentos y construcciones no reportan asignaciones presupuestarias en estos años.

EL CLASIFICADOR DE GASTOS

Todas las entidades del gobierno central deben presentar sus propuestas de presupuesto estructuradas bajo el clasificador por objeto de gasto, que es un documento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que expone la manera en que se debe estructurar dicha propuesta.

GRUPO 1 Servicios personales: Egresos por concepto de servicios prestados por el personal ordinario y extraordinario de entidades del sector público y las dietas a los miembros de los cuerpos colegiados incluye los aportes patronales, el pago de gastos de representación, horas extraordinarias, las prestaciones sociales recibidas por los agentes públicos y el pago de otros beneficios y compensaciones.

GRUPO 2 Servicios no personales, las erogaciones en estudio investigaciones y proyectos de factibilidad, que se consideran como un gasto en este grupo y no como una inversión, que en muchos casos los estudios de factibilidad no se concretan luego en proyectos y por tal no deben incluirse en su costo.

Se entiende por servicios no personales los servicios para el funcionamiento de los entes públicos incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital, incluye así mismo los servicios utilizados en los procesos productivos, por las entidades de carácter comercial, industrial o de servicio. Comprende: Servicios básicos, arrendamientos y derechos, servicios de mantenimiento reparación y limpieza, servicios técnicos y profesionales, servicios comerciales y financieros y pasajes viáticos.

GRUPO 3 Materiales y suministros, mantiene la estructura de años anteriores con pequeños cambios, con el agregado de algunos renglones.

Materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de las instituciones públicas, incluidos los que se destinan a conservación, reparación y construcción de bienes de capital, por administración propia. Las principales características que deben reunir los bienes comprendidos en este grupo son: que por su naturaleza estén destinados al consumo; final, intermedio, propio de terceros y que su tiempo de utilización sea relativamente corto generalmente menos de tres años.

GRUPO 4 Bienes de uso, con ligeras modificaciones del clasificador anterior, consolidando algunos niveles de apertura.

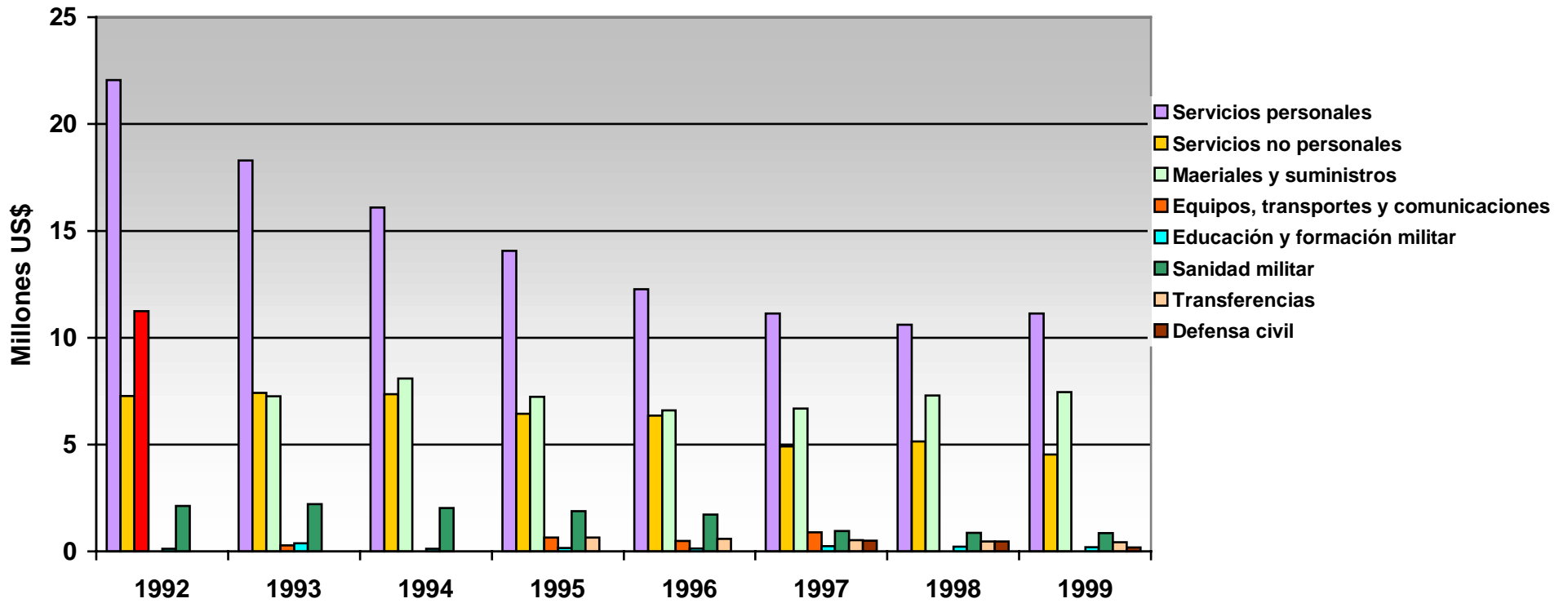
Los bienes de uso, comprenden la adquisición o construcción de bienes de capital que aumentan el activo de las entidades del sector público en un período dado siendo estos bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen duración superior a tres años y están sujetos a depreciación.

GRUPO 5 Y 6 Transferencias corrientes y de capitales. Se agrupan en tres categorías; sector público, privado y externo.

Las transferencias corrientes, comprenden los gastos que se efectúan con carácter de subsidio aportes ayudas a personas, instituciones privadas con o sin fines de lucro a entidades del sector público, a gobiernos locales, organismos e instituciones del sector externo.

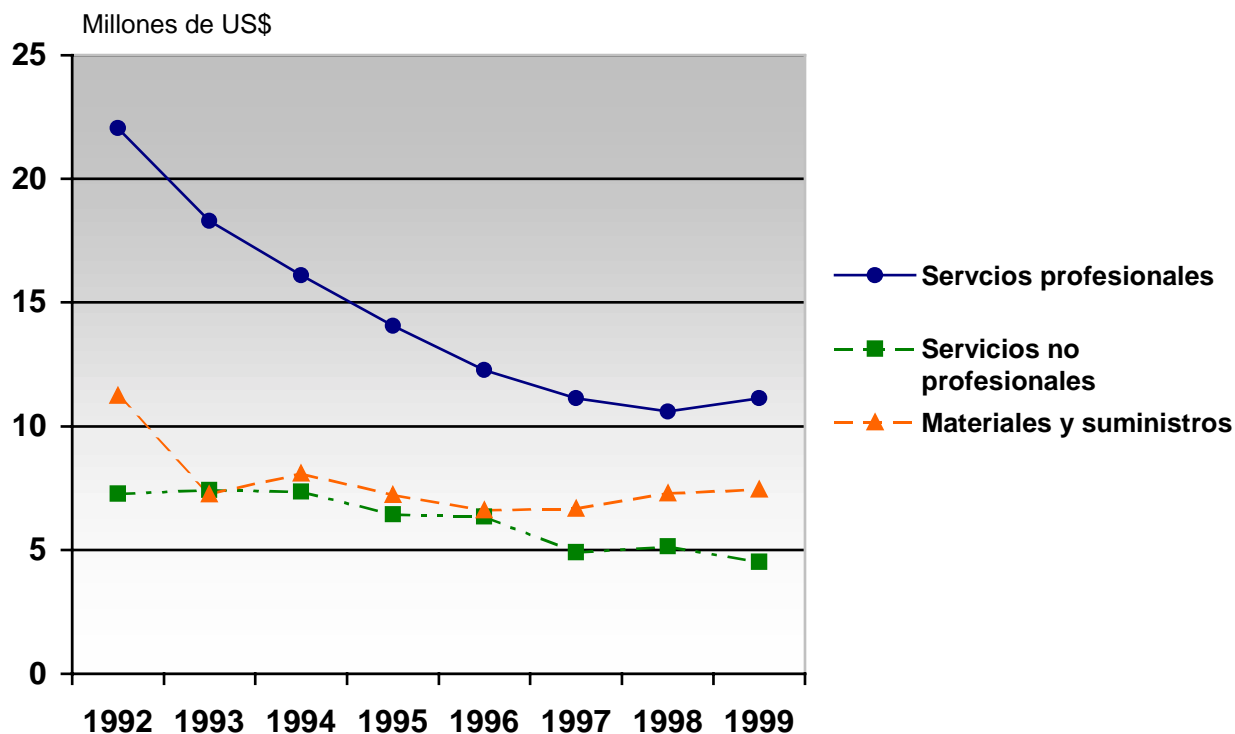
Las transferencias de capital, comprenden los aportes, en efectivo o en especie, que tiene como destino financiero proyectos de inversión, adquisición de inmuebles, maquinarias y equipo, así como de cualquier otro gasto de capital a instituciones del sector público y privado. Estas transferencias tienen en todos los casos el carácter de aportes no reintegrables.

Composición presupuesto militar 1992 - 1999 millones de US\$



Fuente: Vincenc Fisas, op. cit.
Rubros por año convertidos a dólares sobre la base de tasa oficial promedio anual.

Cuadro 4:
**Evolución del presupuesto en los rubros de:
 Servicios personales, Servicios no personales y Materiales y suministros**



Fuente: Vincenc Fisas, op. cit.
 Rubros por año convertidos a dólares sobre la base de tasa oficial promedio anual.

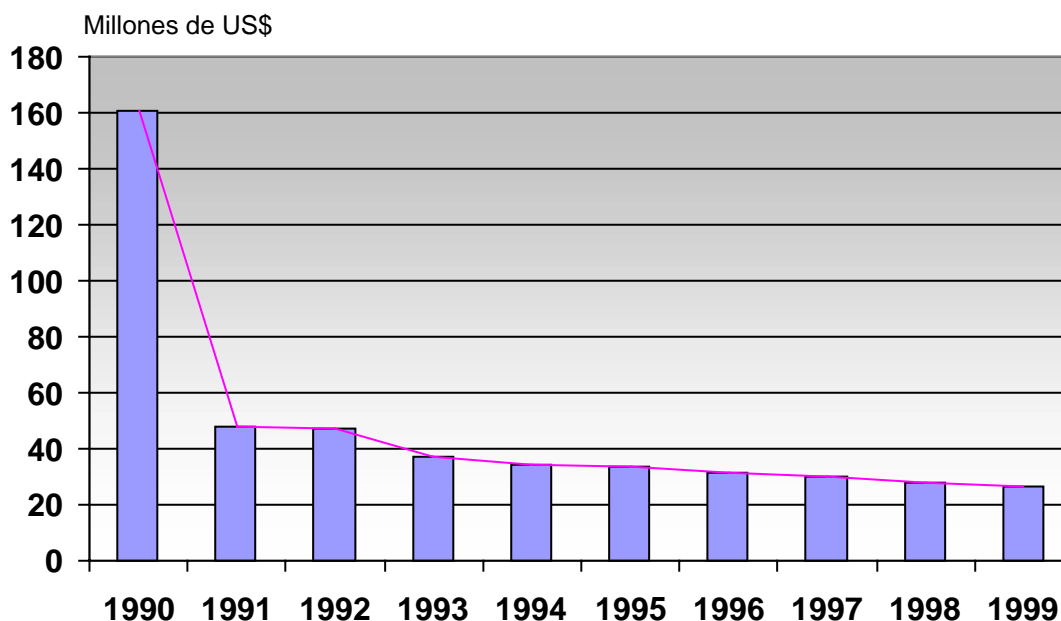
Entre 1992 y 1999 el rubro de servicios personales tuvo una reducción neta del 49.47%. Los mayores niveles de reducción se ubican en el período 1992 - 1994 con 26.9% del total registrado. Entre 1995 y 1999 se dieron variaciones mínimas con tendencias a la alta a partir de 1996. En cambio, el rubro de servicios no personales presenta una tendencia a la reducción, a partir de 1993. En términos de gasto neto entre 1992 y 1999 sufrió una reducción del 37.7%.

Del gasto total, en el período analizado, el rubro de materiales y suministros tuvo la tendencia menos uniforme de todas, con períodos de bajadas en 1992, 1993 y 1995, de 1996 a 1999 se dio un incremento de año en año. Para 1999 la asignación presupuestaria en materiales y suministros representaba un 36% menos en términos netos respecto a 1992, siendo 1996 el año de menor asignación con un 41% menos, conforme a 1992 año de mayor asignación presupuestaria.

**Gastos ejecutados en defensa 1990 - 1999
millones de US\$**

Años									
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
160.821	47.998	47.222	36.891	34.506	33.378	31.284	30.132	27.707	26.757

*Cuadro 5: Gasto reportados en defensa 1990 - 1999
millones de US\$*



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con excepción de los años 1990 y 1991 los gastos reportados hasta 1999 en defensa fueron superiores a los asignados en los presupuestos. Un factor que explica este fenómeno son las partidas extrapresupuestarias regularmente otorgadas para apoyar las actividades de orden interno en las zonas rurales. Aunque el Ejército desarrolla este tipo de misiones y, de alguna forma, se ha estructurado para poder enfrentarlas, lo realizado está sobrepasando la dimensión del involucramiento previsto en ese tipo de actividades. En 1998 se suman las partidas otorgadas para enfrentar las actividades de apoyo durante y después del Huracán "Mitch". Según estimaciones propias a partir de datos obtenidos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el monto extrapresupuestario asignado y reportado como gastos en el sector defensa asciende, entre 1992 y 1999, a 20 millones de dólares.

**Relación presupuesto asignado - gastos reportados
millones de US\$
1990 -1999**

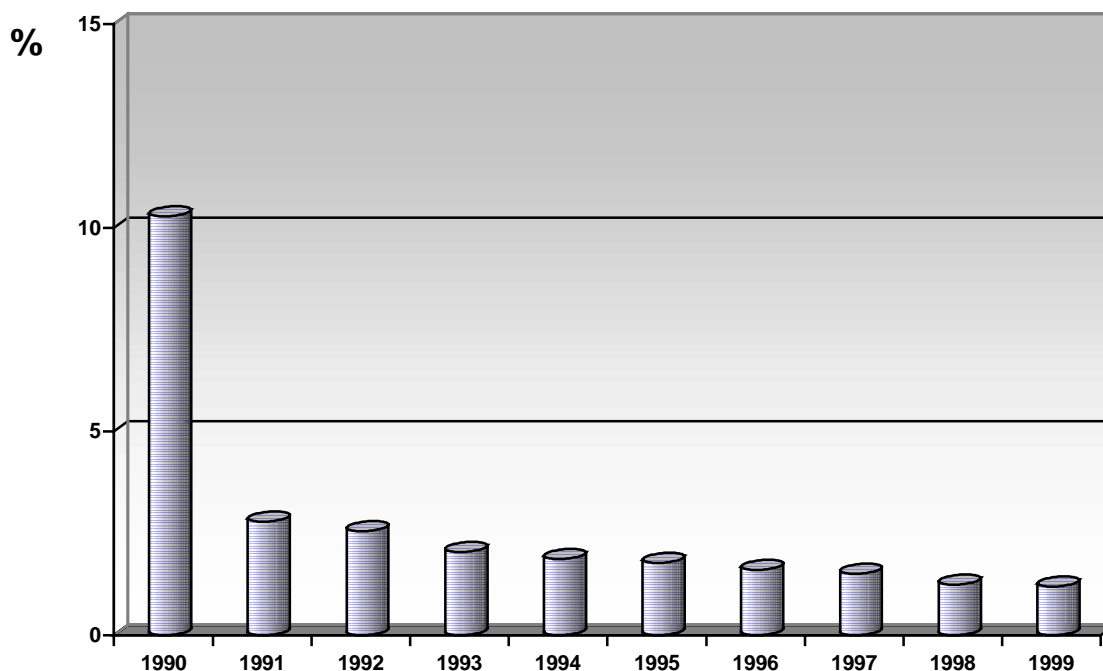
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gastos reportados	160.821	47.99	47.22	36.89	34.50	33.37	31.28	30.13	27.70	26.75
Presupuesto asignado	177	51	42.83	35.87	33.71	31.10	28.21	25.86	25.41	24.79
Diferencia	-16.7	-3.01	+4.39	+1.02	+.79	+2.27	+3.07	+4.27	+2.29	+1.96

Gastos de defensa como % del PIB

Año	1990	1991	1992	1993	1994
Gasto en defensa	160.821	47.998	47.222	36.891	34.506
%PIB	10.28	2.80	2.56	2.04	1.86

Año	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto en defensa	33.378	31.284	30.132	27.707	26.757
%PIB	1.77	1.60	1.50	1.24	1.20

Cuadro 6: Gastos de defensa como % del PIB

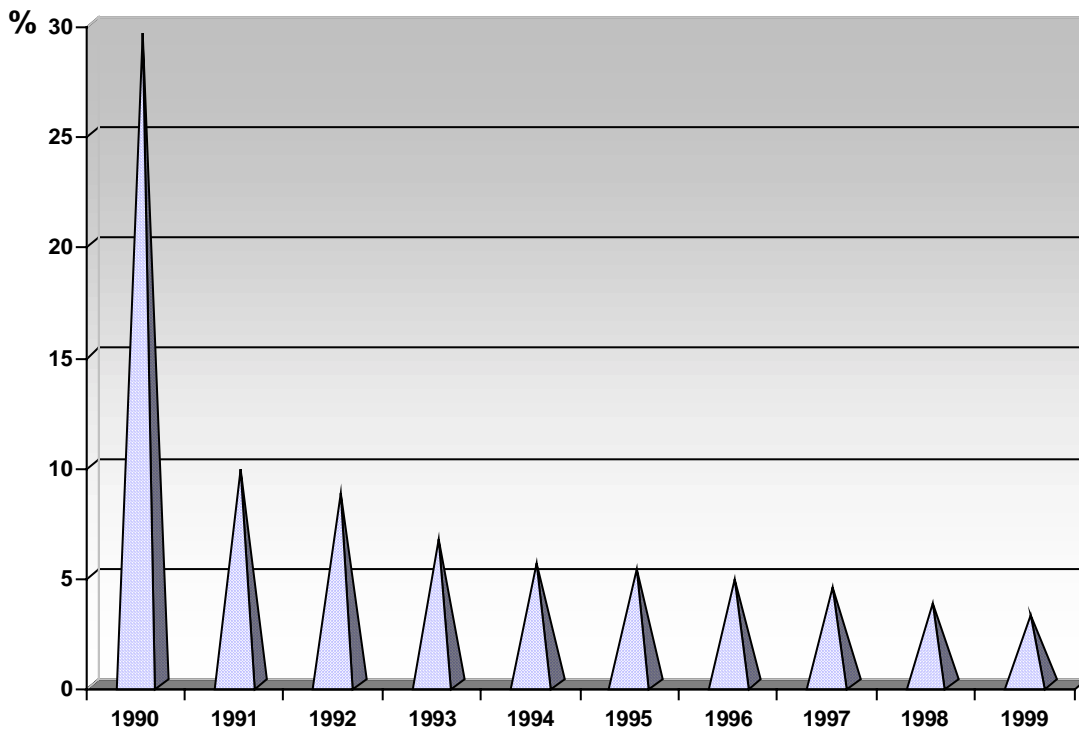


Entre 1990 y 1999 el gasto en defensa con relación al PIB tuvo una reducción del 88%. Sólo entre 1990 y 1992 se dio una reducción del gasto militar como porcentaje del PIB del 75%, manteniéndose con una tendencia menos acelerada a la baja desde 1993 hasta 1999 con un 41.1%.

Gastos de defensa como % de gastos del gobierno central

Año									
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
29.49	9.74	8.64	6.60	5.46	5.24	4.78	4.39	3.64	3.16

Cuadro 7: Gastos de defensa como % de gastos del gobierno central



Como gastos del gobierno central (GGC) los gastos en defensa entre 1990 y 1999 tuvieron una reducción del 89%, produciéndose la caída más severa entre 1990 y 1991 por el orden del 66%. Entre 1992 y 1999 la reducción del gasto en defensa anduvo por el 63% respecto a los gastos totales del gobierno central.

Como gasto neto la reducción del gasto en defensa como % del Producto Interno Bruto (PIB) y de gastos del gobierno central (GGC) descendieron entre 1990 y 1999 un 88% y un 89% respectivamente.

Reducción comparada del gasto en defensa como % del Producto Interno Bruto (PIB) y de gastos del gobierno central (GGC)

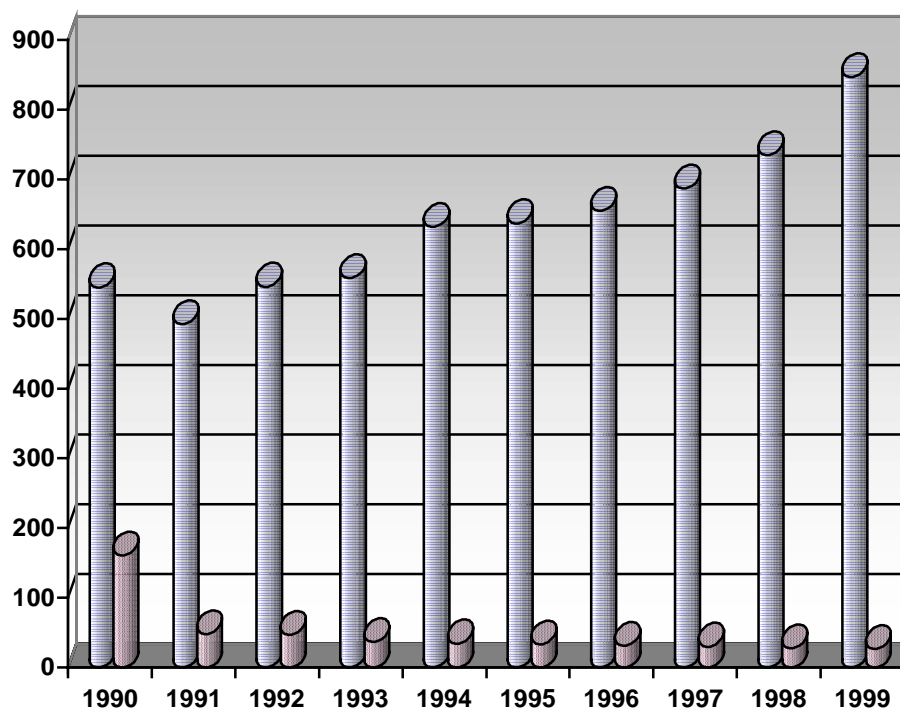
Rubro	Gasto en defensa como %		Reducción
	1990	1999	
% PIB	10.28	1.20	88%
% GGC	29.49	3.16	89%

Gastos de defensa vs. gastos del gobierno central (millones US\$)

	1990	1991	1992	1993	1994
Gastos gobierno central	545,42	492,86	546,41	558,63	631,93
Gastos defensa	160.821	47.998	47.222	36.891	34.506

	1995	1996	1997	1998	1999
Gastos gobierno central	637,23	654,85	686,90	734,69	846,59
Gastos defensa	33.378	31.284	30.132	27.707	26.757

Cuadro 8: Gastos de defensa vs. gastos del gobierno central (millones US\$)



Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con excepción de los años 1990-1991 los gastos del gobierno central aumentaron regularmente hasta 1999. Según nuestras estimaciones realizadas sobre la base de

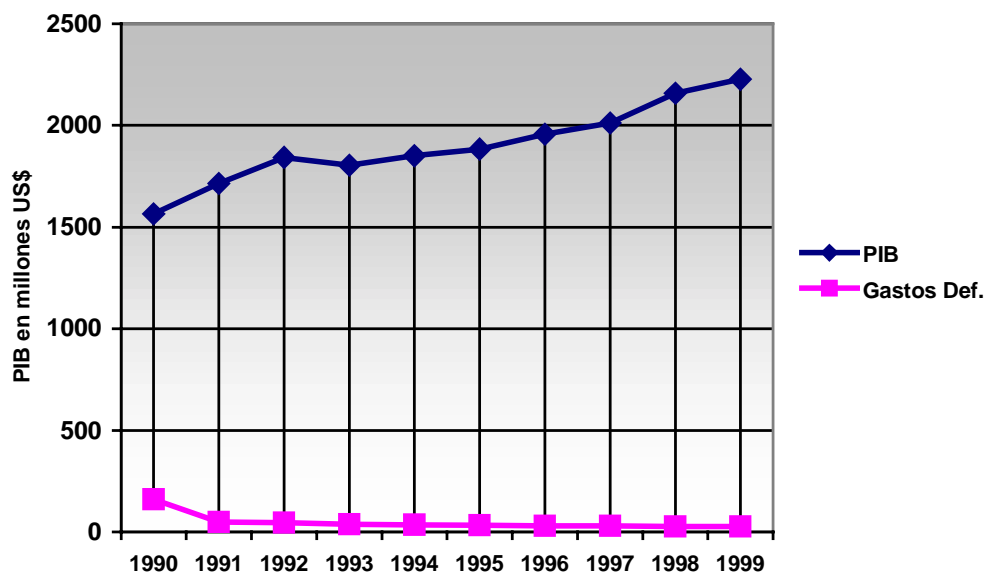
cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en este período los GGC pasaron de 546 millones de dólares a más de 846 millones en 1999. En oposición, la presencia de gasto en defensa tuvo una tendencia a la baja, con una leve excepción del período comprendido entre 1998 y 1999. Para 1990 los gastos en defensa ascendieron a un 29.49% con relación a los gastos del gobierno central, pasando a un 9.74% en 1991, hasta llegar en 1999 al 3.16% sobre el total de gastos.

Gastos de defensa vs. PIB (millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
PIB	1564.7	1714.6	1843.4	1806.0	1851.9
Gastos defensa	160.821	47.998	47.222	36.891	34.506

	1995	1996	1997	1998	1999
PIB	1884.4	1958.7	2012.1	2159.91	2226.9
Gastos defensa	33.378	31.284	30.132	27.707	26.757

Cuadro 9: Gastos de defensa vs. PIB
(millones de dólares)



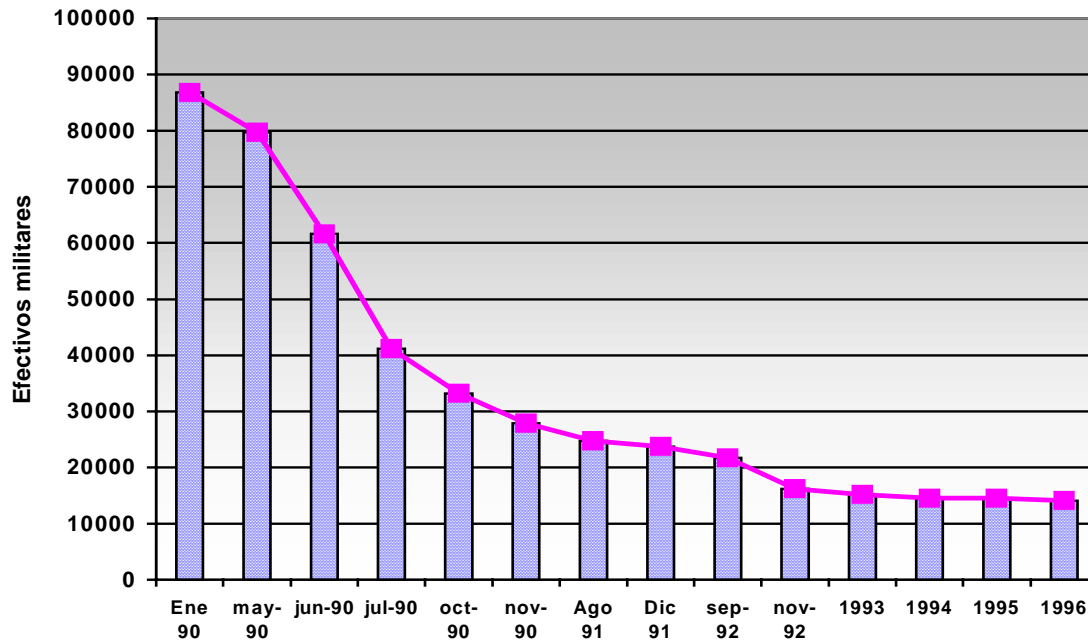
Fuente: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Entre 1990 y 1999 el PIB tuvo un repunte de alrededor del 42% pasando en esa fecha de 1.564.7 millones de dólares a 2.226.9. En el gráfico se observa la evolución contraria del gasto en defensa como gastos en millones de dólares con relación al PIB una reducción de US\$160.821.000 en 1990 a US\$26.757.000 en 1999.

Reducción de efectivos del Ejército de Nicaragua

FECHA	EFFECTIVOS
Ene.90	86,810
May. 90	79,737
Jun.90	61,647
Jul.90	41,140
Oct.90	33,218
Nov.90	27,864
Ago.91	24,774
Dic.91	23,781
Sep.92	21,710
Nov.92	16,200
1993	15,250
1994	14,553
1995	14,553
1996 - 1999	14,083 ¹⁰

Cuadro 10: Reducción de efectivos del Ejército



Fuente: Elaboración propia con cifras de Roberto Caiina. op. cit., pág. 296.

Como se señaló, la reducción del gasto en defensa tuvo como vértice la reducción de efectivos del entonces Ejército Sandinista. En sus distintas fases entre 1990 y 1996 las fuerzas armadas redujeron sus efectivos en un 83%. Desde finales de 1992 el proceso de reducción es menos vertiginoso alcanzando en este período un 13% sobre el total de efectivos. Para el año 2000 se habla de otro recorte de efectivos que dejó el Ejército de Nicaragua con 12.100 hombres. La justificación para recorte se relaciona con criterios estrictamente económicos y se desconoce a ciencia cierta cuáles serían las áreas

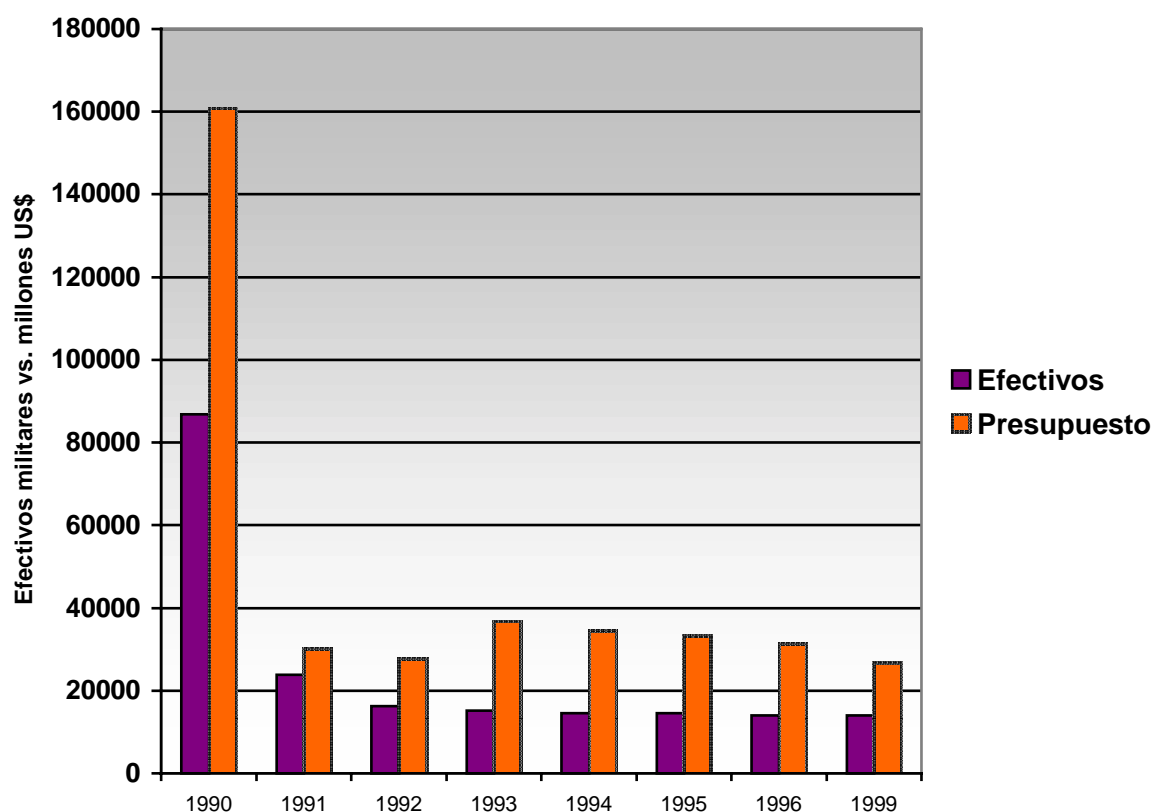
¹⁰ Los 14.083 contabilizados se dividen en 12.709 efectivos que van de soldados hasta oficiales y 1.374 civiles que trabajan directamente para el Ejército de Nicaragua.

afectadas, qué incidencia o participación está teniendo el Ministerio de Defensa -que al parecer es ninguno- y qué nivel de la burocracia civil, más allá de las vinculadas con la conducción económica del país, en el diseño de este plan de reducción. Información útil para los decisores si se considera que los efectivos militares alcanzan a 12.709 efectivos y no más de 14.000 como se conoce.

**Relación efectivos militares - gastos
1990 - 1999**

FECHA	EFFECTIVOS	GASTO EN MILLONES (US\$)
1990	86,810	160.821
1991	23,781	30.132
1992	16,200	27.707
1993	15,25	36.891
1994	14,553	34.506
1995	14,553	33.378
1996	14,084	31.284
1999	14,084	26.757

*Cuadro 11: Relación efectivos militares - gastos
1990 - 1999*



Fuente efectivos militares: Elaboración propia con cifras de Roberto Cajina, op. cit.

Fuente gasto en millones: Elaboración propia con cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Entre 1996 y 1999 el número de efectivos militares se mantuvo y en el mismo período se dio una reducción del gasto en un 14%, al pasar de más de 31 millones de dólares en 1996 a poco menos de 27 millones en 1999.¹¹

En el año 2000 el presupuesto del sector defensa es poco más de 28 millones de dólares.¹² Originalmente el monto ascendía unos 25.6 millones¹³ de dólares, pero en la ley 327 "Ley Anual de Presupuesto General de la República", se autorizó 2.8 millones de dólares más para enfrentar el conflicto limítrofe con Honduras. Este artículo dice textualmente que "mientras persista el actual conflicto limítrofe con Honduras, se autoriza al presidente de la República en consulta con las Comisiones de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto y Defensa y Gobernación de la Asamblea Nacional de disponer de cualquier partida presupuestaria del Presupuesto General de la República que sea indispensable con el fin de ser destinada al Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional para la defensa de la Soberanía, de la Independencia y de integridad territorial"¹⁴. Se maneja que esos 2.8 millones de dólares están dirigidos a reforzar la fuerza naval con la adquisición de lanchas patrulleras.

3.2 Lineamientos sobre el impacto de la asignación presupuestaria

De un esquema de disponibilidad irrestricta de recursos para la defensa por el conflicto militar que enfrentaba el país donde también se movilizaban recursos humanos y técnicos que no eran estrictamente militares, pero que eran parte de un Estado que se enmarcaba en función de la defensa y que fortalecía el aspecto letal con la mayor cantidad de recursos que estuvieran disponibles se pasa a un esquema de restricción sin precedentes para contribuir y consolidar el proceso de paz, mediante la desmilitarización y desarme en el área.

Un rápido análisis de las composiciones presupuestales del gasto en defensa indica que disponemos de unas fuerzas armadas estructuradas sobre la base de recursos humanos con casi nulas asignaciones en bienes de capital o compra de equipos militares. Aunque de la información obtenida no se puede establecer si en el rubro de transporte y comunicaciones hubo inversión en capital la asignación no es importante, a excepción del año de 1997. Aunque la mayor parte del gasto militar corresponde a gastos de funcionamiento, fuentes militares indican que aún así permite el sostenimiento básico en la infraestructura y técnica letal en las fuerzas armadas, sin obviar tampoco los niveles de relativa caducidad del equipo que provino de los países del bloque socialista. A partir de 1996 la evolución presupuestaria fue uniforme.

El análisis del gasto en el rubro de servicios personales permitió conocer que hubo una caída de los sueldos y salarios militares, y reducciones en los pagos de servicios básicos.

¹¹ Para 1998 la composición del Ejército de Nicaragua era de 2.016 oficiales, 289 sub oficiales, 780 clases, 9.624, soldados, 1.374 civiles.

¹² Este monto corresponde a un presupuesto total de poco menos de 355 millones de córdobas que se dividen en 319.581.539 incluidos en la Propuesta de Ley Anual de Presupuesto General de la República, y 35.000.000 que se agregan en la mencionada Ley N.º. 327.

¹³ Para la conversión en dólares de los montos asignados en defensa en el Presupuesto General de la República se utilizó la tasa oficial promedio de enero a abril de 2000 cuyo monto es de 12.44 córdobas por dólar.

¹⁴ Ley No. 327, "Ley Anual de Presupuesto General de la República 2000, Arto. 23

En general, una evaluación más detallada de la asignación, distribución y gasto es un asunto no poco complicado pues este proceso como lo hemos venido estableciendo no se desarrolla en el marco de una política pública de defensa que defina el alcance y marco para la utilización de los recursos.

Además, los mecanismos de asignación no se enmarcan en una definición explícita de las necesidades de defensa, que favorezcan la multiplicidad de funciones que desarrolla el Ejército de Nicaragua, lo que limita una evaluación óptima sobre la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos asignados a defensa.

Los actores sociales, militares y civiles aceptan que las severas distorsiones económicas que significan para el país los sobredimensionamientos de las asignaciones presupuestarias a defensa. Esto creó el ambiente para reducir su impacto y la presencia en las estructuras presupuestarias del gasto público. Esto redundó en que la orientación de políticas que afectan al sector se preocupen básicamente en la medición del impacto del gasto en el desarrollo del país, y aunque válido el enfoque, ha existido poco o es precoz el interés por trabajar en el análisis de la distribución del gasto en defensa, como elemento que contribuye a una mayor eficacia y eficiencia en su ejecución en el marco de objetivos claros.

Definir un marco metodológico que influya en el debate político que se encamine a i) definir las amenazas a los objetivos nacionales, ii) orientar las políticas para hacer frente a esas amenazas y alcanzar las metas propuestas, y iii) obtener la estimación de dichos costes.

La ausencia del marco metodológico y conceptual que guíe la orientación presupuestaria dificulta un ejercicio adecuado para la asignación de recursos para la defensa. La elaboración de dicho marco ayudaría a definir, por ejemplo, qué es a lo que corresponde ser asignado como gasto militar o profundizar en el análisis de las misiones que les corresponde desarrollar al Ejército de Nicaragua para maximizar los resultados que se esperan del bien defensa.

4.0 LOS PROCESOS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA PRESUPUESTACIÓN DE LA DEFENSA

A pesar de las severas limitaciones conceptuales y prácticas de los procesos que influyen en la asignación presupuestaria, se han logrado avances significativos en la definición de instancias y mecanismos que favorecen la participación de civiles en el proceso de asignación y ejecución presupuestaria en el sector defensa. Mecanismos que afinados y utilizados adecuadamente pueden comenzar a asegurar la preeminencia de la capacidad de formulación y control civil sobre las necesidades presupuestarias de la defensa en un contexto de desarrollo, equilibrio regional, disciplina fiscal y eficiencia en el gasto.

4.1 El marco general para la asignación presupuestaria

En Nicaragua la asignación presupuestaria de todos los Ministerios del Estado, al igual que sus actividades, está regida por la Constitución de la República. Esta, en el Título VI, Capítulo III, Arto. 112, establece que "la Ley de Presupuesto General de la República tiene vigencia anual y su objeto es regular los gastos de los órganos del Estado y deberá mostrar las diferentes fuentes y destinos de todos los ingresos".

En el artículo 113 de la misma indica que "Corresponde al presidente de la República la formulación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, el que deberá someter para su discusión y aprobación a la Asamblea Nacional, de acuerdo con la ley de la materia".

La Ley del Régimen Presupuestario¹⁵ establece los procedimientos que regulan la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto General de la República. Los artículos 21 y 24 indican que es el Presidente de la República quien presentará el Proyecto de Presupuesto a la Asamblea Nacional a más tardar el 15 de Noviembre, donde deberá aprobarse antes de la clausura de la Legislatura¹⁶.

La ley anual de presupuesto concentra las cantidades aprobadas para cada institución, las reducciones, las ampliaciones y a qué rubros estarán destinadas éstas para el año fiscal correspondiente. Como complemento de la Ley Anual de Presupuesto encontramos los "Anexos", que definen los niveles de gastos sectoriales.¹⁷

En general las herramientas jurídicas que rige el quehacer presupuestario en Nicaragua es en primer término lo establecido por la Constitución de la República, la Ley de Régimen Presupuestario y los términos de procedimiento que se aprueban en la Ley Anual del Presupuesto de la República.

¹⁵ Ley No. 51, Ley del Régimen Presupuestario, La Gaceta, Diario Oficial, No.243, 22 de Diciembre de 1998.

¹⁶ El Reglamento Interno de la Asamblea Nacional (Decreto A.N. No.412) establece en el Arto. 6 la clausura de sesiones el día 15 de diciembre de cada año. La inauguración de las sesiones (Arto. 5) es el 10 de enero de cada año. Las sesiones Ordinarias (Arto.8) son quincenales iniciándose el día martes, hasta el jueves si fuese necesario. La Junta Directiva tiene facultad para convocar en días, períodos y lugares distintos.

¹⁷ Ver en anexo 2, los procedimientos y calendarios de la etapa de formulación presupuestaria.

4.2 El proceso presupuestario para la defensa

Operativamente los presupuestos del Ejército y del Ministerio de Defensa son elaborados independientemente por cada una de estas instituciones y presentados por separado a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para el año 2000 el presupuesto del Ejército de Nicaragua fue presentado bajo el concepto de "Defensa Nacional" y el presupuesto del Ministerio de Defensa como "Actividades Centrales". En la Ley General de Presupuesto de la República 2000, este rubro se presentó para su aprobación en la Asamblea Nacional como "Ministerio de Defensa".

La información disponible nos dice que la formulación presupuestaria que realiza el Ejército de Nicaragua para el rubro "Defensa Nacional" es absolutamente autónoma en su concepción de cualquier gestión o intervención civil. Esto, no obstante las facultades atribuidas con la creación formal del Ministerio de Defensa en 1997 y sus responsabilidades en las áreas presupuestarias establecidas en la Ley 290¹⁸ -Arto.20, inciso f- de coordinar y dirigir la formulación del presupuesto del Ejército de Nicaragua y supervisar su ejecución.

La vice Ministra de la cartera de defensa afirmó en enero del 2000 que el presupuesto del Ejército de Nicaragua seguía siendo elaborado directamente por personal militar y -a excepción del año 1997- presentado directamente ante la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, instancia que posteriormente se encarga de fusionar ambas propuestas de trabajo -las de "Actividades Centrales" formulada por el Ministerio de Defensa, y las de "Defensa Nacional" elaborada por el Ejército de Nicaragua- bajo el rubro del Ministerio de Defensa".¹⁹

La toma de decisiones para la aprobación del monto de la asignación presupuestaria es ejecutada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que elabora el marco presupuestario en donde se incluye la partida del Ministerio de Defensa, estableciendo el respectivo techo de gastos para las fuerzas armadas quienes lo adecuan a sus necesidades en correspondencia con los planes y objetivos. Una vez elaborado el presupuesto es enviado a través del Ministerio de Defensa al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que sea remitido al poder legislativo donde es analizado en las diversas comisiones para las modificaciones pertinentes y aprobado para el año fiscal correspondiente.

En términos generales el proceso para la asignación presupuestaria de la defensa está básicamente concentrado a nivel del poder ejecutivo. Debido en gran medida a que los compromisos macroeconómicos de saneamiento del sector público hacen de la realidad presupuestaria un tema muy complejo. Esto otorga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un nivel de preeminencia claro en su determinación.

A pesar del marco jurídico institucional aceptable para ejercer más incidencia sobre este proceso, el rol de la Asamblea Nacional y del Ministerio de Defensa es limitado y sin

¹⁸ Ley No.290. Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, La Gaceta, No. 102, Diario Oficial, 3 de Junio de 1998.

¹⁹ Cristian Matus, "Criterios y Toma de Decisiones para la Formulación y Orientación del Gasto en Defensa", Ponencia presentada en el Foro El Proceso de Elaboración y Control del Presupuesto de Defensa, CEEN-NDI, enero 26, 2000.

liderazgo en la formulación y distribución presupuestaria. Desde la Asamblea Nacional no se asume, al menos en lo que se refiere a la defensa, que "el mejor instrumento para hacer política o influenciar en la política es el presupuesto"²⁰. Las inercias del poder legislativo en los procesos presupuestarios pueden asociarse además al compromiso político de mantener y darle cumplimiento a las políticas macroeconómicas que procuran los balances en las cuentas fiscales.

4.3 Los escenarios internos del proceso presupuestario de la defensa

4.3.1 Ministerio de Defensa

La ley No. 290 de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, en su Arto. 20, inciso f, define que le corresponde al Ministerio de Defensa "coordinar y dirigir la formulación del presupuesto del Ejército y supervisar su ejecución".

Para ello ha definido en su Reglamentación²¹, Capítulo 3, estructuras operativas que prevén el desarrollo de esta facultad:

La Sección 2, Art. 72, inciso 4, otorga a la Dirección General de Asuntos Militares la facultad de "establecer una comisión mixta con el Ejército de Nicaragua, y coordinar y dirigir la formulación del anteproyecto de Ley de Presupuesto en los rubros correspondientes al Ejército de Nicaragua y supervisar su ejecución".

En el Arto. 75, del mismo Decreto, a la Dirección de Presupuesto y Asuntos Militares se le define como misión "establecer criterios, coordinar y dirigir la formulación del anteproyecto de Presupuesto del Ejército de Nicaragua", así como "supervisar y evaluar la ejecución del presupuesto asignado al Ejército de Nicaragua". Esta dirección, sin embargo, en la estructura orgánica del Ministerio de Defensa (presentada en el Presupuesto General de la República 2000) no existe, pero sus funciones están facultadas para ser ejercidas por la Auditoría Interna en el Art. 27 de este Decreto, incisos 3.1 y 3.3

Las facultades establecidas a la Auditoría Interna están referidas al asesoramiento del Ministro de Defensa en el control interno de la entidad, así como para evaluar la correcta utilización de los recursos públicos, verificando el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias. Le determina además responsabilidades para medir el cumplimiento de los objetivos planteados a desarrollar en relación con los recursos asignados. Responsabilidades, hasta hoy, primarias relacionadas al ejercicio de la evaluación y control de los recursos administrativos que se ejecutan únicamente en las actividades centrales del Ministerio de Defensa; un 4% del total del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa. (Matus, 2000)

²⁰ Margaret Hayes, "El rol del Parlamento en seguridad y defensa" en La Defensa: un bien público, La Paz, Ministerio de Defensa Nacional, La Paz, 1999, pág. 96.

²¹ Decreto No.71-98, La Gaceta, Diario Oficial, No.205 y No.206 del 30 y 31 de Octubre de 1998.

En el capítulo 2, Artículo 29, inciso 3 de este mismo Decreto, se faculta a la Dirección General Administrativa a supervisar que se apliquen conforme a la ley los controles internos de administración financiera.

En la práctica, los niveles de participación del Ministerio de Defensa en la formulación, seguimiento y control de la ejecución presupuestaria son mínimos. Aunque cuenta con el marco jurídico fundamental para desarrollar sus acciones, institucionalmente no dispone ni de los marcos referenciales necesarios para evaluarlo, ni de los recursos humanos y logísticos que permitan cubrir los requerimientos técnicos y metodológicos para el efectivo control del gasto²². Es justo entender entonces que la Reglamentación de esta ley en lo que se refiere a la cuestión presupuestaria solo llega a ser "una buena ley", muy lejos de ser asumida o puesta en práctica por los mecanismos o instancias que confiere esta ley.

Desde este punto de vista, la autonomía con que el Ejército elabora su partida presupuestaria no debe entenderse como el resultado de desavenencias institucionales entre las fuerzas armadas y el Ministerio de Defensa, ni como el resultado de actitudes orientadas a monopolizar las decisiones que competen a la formulación presupuestaria; al contrario, los puntos pendientes refieren a las efectivas capacidades que, conforme a lo que dicta la ley, pueda ejercer el Ministerio de Defensa.

En febrero de 2000 el entonces Comandante en Jefe del Ejército de Nicaragua, General Joaquín Cuadra, declaraba que si bien el Ministerio de Defensa había pasado a ser en alguna medida poco importante después de lograrse el requisito político durante las administraciones de la presidente Chamorro y el presidente Alemán de subordinar a los militares al poder civil; para las fuerzas armadas era "un objetivo estratégico para el Ejército que existiera un Ministerio de Defensa fuerte, vigoroso, activo, que trabaje directamente con el Ejército, que haga las funciones que la ley establece, que revise el presupuesto del Ejército de manera mucho más minuciosa, mucho más adecuada, que elabore con el Ejército las políticas de adquisición, de renovación de equipos, las políticas generales, todas las misiones y atribuciones que tiene"²³.

La ley ubica diversos niveles de incidencia y de capacidad de decisión del Ministerio de Defensa en la formulación y control presupuestario del gasto de defensa, pero mientras el Decreto 71-98 en su capítulo 3 crea las estructuras funcionales para fortalecer las capacidades civiles sobre el gasto de defensa, en el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar no existe ninguna referencia, explícita o clara, sobre la participación civil en aspectos claves referidos a la formulación, control, monitoreo o seguimiento del presupuesto de defensa²⁴.

En dicho Código se dice que en el cumplimiento de sus funciones y objetivos el Ejército podrá "elaborar y proponer al Presidente de la República a través del Ministerio de

²² Aunque jurídicamente se ha avanzado notablemente en la creación de mecanismos que permiten la participación civil en los asuntos presupuestarios de la defensa, para la vice ministra de defensa Cristian Matus es necesario todavía avanzar en algunos puntos que se refieren, por ejemplo, a la necesidad de establecer un requisito de obligatoriedad desde el Ministerio de Hacienda para que el Ejército de Nicaragua presente su presupuesto a través del Ministerio de Defensa como lo establece el artículo 20 de la Ley 290, y el mismo Código de Organización Militar en su Capítulo I, Numeral 4, Artículo 3.

²³ Confidencial, "En el filo de la navaja", Año 4. No. 179 / Del 13 al 19 de febrero de 2000.

²⁴ Cristian Matus, Op. cit.

Defensa, o de la instancia correspondiente en su caso, su propuesta de presupuesto anual".²⁵

Esto ha dado lugar a indicaciones que apuntan a un vacío jurídico en el Código de Organización Militar sobre la participación civil en la formulación presupuestaria tenga un marcado grado de autonomía funcional de las fuerzas armadas que limita la consolidación de un modelo democrático en las relaciones civiles militares. En dicha ley se menciona al Ministerio de Defensa simplemente para cumplir con una formalidad de la administración pública, asignándosele una función de "pasamanos entre el Ejército y el Presidente de la República en un aspecto muy puntual y específico"²⁶

Los vacíos presentes en el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar respecto a la jurisdicción y competencia civil en la formulación presupuestaria es uno de los puntos pendientes para negociaciones que persigan las reformas de dicho Código que permita desarrollar en el marco de la ley las facultades institucionales del Ministerio de Defensa; facultades que desde la conformación del Ministerio de Defensa han permitido un desarrollo mínimo en la coordinación de las actividades presupuestarias entre la Dirección General de Finanzas del Ejército de Nicaragua y la Dirección General Administrativa Financiera del Ministerio de Defensa.

4.4 Los escenarios externos del proceso presupuestario de la defensa

4.4.1 Asamblea Nacional

El rol de la Asamblea Nacional en el control del gasto de defensa es mínimo, casi nulo. Esta incapacidad para el control de su ejecución viene de la asignación misma, donde no hay un examen crítico en la definición de las necesidades de defensa.

Pero, en términos generales, la ausencia de un debate técnico sobre este tema no sólo es el resultado de la falta de consenso político para asumir su discusión, existen debilidades internas y objetivas que tienen que ver por ejemplo, con la alta rotación de los miembros de las comisiones dentro de la Asamblea, lo que no permite crear niveles de especialización adecuados sobre los temas de defensa y seguridad que podría esperarse, por ejemplo, de la Comisión de Defensa y Gobernación²⁷. Además, la Asamblea Nacional no dispone de ningún tipo de asesoría especializada en estos temas, ni de los recursos logísticos mínimamente necesarios para hacer este tipo de evaluación en el sector defensa.

En consecuencia, no es aventurado señalar que no existen indicadores claros que indiquen (pasado el furor político de las reformas legales en material militar y que concluyen con la promulgación del Código de Organización Jurisdicción y Previsión

²⁵ Capítulo I sobre las Disposiciones Generales referido a la Naturaleza y funciones del Ejército, Artículo 3, Inciso 4.

²⁶ José Adán Guerra, "El Ministerio de Defensa en una Sociedad Democrática". Ponencia presentada en el Seminario Regional Democracia y Relaciones Civiles Militares en Centroamérica. Balance de una Década y Retos del Futuro. Febrero 4, 1999. CEEN - Diálogo Centroamericano.

²⁷ Las Comisiones Permanentes son nombradas por la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, el período de éstas es de un año y están compuestas por diputados sin determinación de número. Cada Comisión es presidida por una Junta Directiva integrada por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios. La elección de los miembros en la Junta Directiva es de carácter personal.

Social Militar), una activa participación o iniciativas de la Asamblea Nacional y su Comisión de Defensa y Gobernación o de la Comisión de Asuntos Económicos en afianzar la competencia en los temas que competen a la defensa nacional y sus fuerzas armadas, y más particularmente en el área de la asignación presupuestaria.

Pero esto se relaciona también con la carencia de directrices o insumos donde enmarcar la discusión. "Las prioridades nacionales en materia de defensa son enunciadas, por supuesto, enmarcadas en la Constitución, y los objetivos del Ejército son algo que no es ampliamente discutido con los actores políticos del país. La Asamblea, a través de la Comisión de Defensa y Gobernación, no ha participado en ningún tipo de discusión formal sobre este tema, y las prioridades nacionales en materia de defensa necesitan precisarse y fijarse si queremos tener un presupuesto que responda a las reales necesidades del país"²⁸.

Institucionalmente la Asamblea Nacional²⁹ dispone de la base jurídica que permite el monitoreo del gasto público, incluido el de defensa y posee, también, las facultades para ejercer actividades de control de forma un poco más específicas a través de la Comisión de Defensa y Gobernación³⁰. Sin embargo, su nivel de incidencia o gestión para este control es prácticamente inexistente. En general, las respuestas de la Asamblea Nacional ante el tema de la defensa y, más específicamente, al del control sobre la asignación y ejecución presupuestaria tienden a ser coyunturales y reactivas y, en general, carecen de metodologías prácticas que les permita incidir en la toma de decisiones en esta área del gasto público.

4.4.2 Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República al igual que en la mayoría de las experiencias de América Latina, ejerce un control muy limitado sobre la forma en que se maneja el gasto de defensa, "siendo el único control que se ejerce meramente aritmético en cuanto a la liquidación del presupuesto".³¹

Algunos de los niveles donde se ha ejercido un cierto control tienen que ver con las estructuras internas del Ministerio de Defensa, o como se conoce dentro del presupuesto de defensa del año 2000, en el área de las "Actividades Centrales". Una de las pocas acciones para monitorear el gasto ha sido, por ejemplo, que en junio de 1999 se efectuó una evaluación a la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Defensa,

²⁸ Entrevista al diputado Carlos Hurtado, Presidente de la Comisión de Defensa y Gobernación de la Asamblea Nacional entre los años 1997 - 1998. Actualmente Primer Secretario de la misma.

²⁹ Entre las instancias que dispone la Asamblea Nacional para darle seguimiento al gasto público está la "Unidad de Análisis y Seguimiento al Gasto Público" que apoya básicamente las actividades de la Comisión Económica, sin excluir aquéllas otras Comisiones que lo solicitaran. Esta unidad en lo fundamental facilita insumos de análisis a los diputados en las toma de decisiones en los asuntos presupuestales y su impacto, sin embargo sus actividades -con recursos humanos y logísticos en extremos limitados- se centran en principalmente en el impacto socio económico del gasto social, y las asignaciones en defensa no han sido sometidas por esta unidad algún tipo de evaluación específica. Por ejemplo, La Ley Anual de Presupuesto General de la República 2000, indica que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá remitir a la Asamblea Nacional un informe trimestral de ejecución presupuestaria.

³⁰ En el Capítulo III sobre la Competencia de las Comisiones, Artos. 55 y 56 se le atribuya a la Comisión de Defensa y Gobernación competencia para conocer de los proyectos de Ley relacionados con las Fuerzas de Defensa y Seguridad de la Nación.

³¹ Agustín Jarquín, "Capacidades para la evaluación y monitoreo del gasto en defensa. Más allá de un ejercicio contable". Ponencia presentada en representación de la Contraloría General de la República en el Foro El Proceso de Elaboración y Control del Presupuesto de Defensa, CEEN - NDI, enero 26, 2000.

con el propósito de obtener información para la planeación de la auditoría de los estados financieros del gobierno central y poderes del Estado.

En cuanto al Ejército se han efectuado auditorías por delegación al Instituto de Previsión Social Militar (IPSM) a través de firmas privadas como la Price Water House and Coopers. También la Contraloría General de la República desarrolla gestiones con los altos mandos del Ejército de Nicaragua para la evaluación de los registros de las fuerzas armadas y orientarlos en el cumplimiento de la ley orgánica de la Contraloría, la aplicación de las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGUN) y de los manuales emitidos por ese órgano para hacer más efectivo el desarrollo de futuras auditorías a las fuerzas armadas.

Asimismo, la Contraloría General de la República desarrolla esfuerzos para capacitar al personal técnico auditor de la institución, para mejorar el conocimiento de las áreas de gastos referidas a la defensa, para facilitar el análisis y la evaluación de la información en las labores del control del gasto.

La información obtenida desde la Contraloría General de la República indica que aparte de la confidencialidad con que se maneja el presupuesto militar, técnicamente no es fácil su análisis y control pues los recursos asignados al Ejército están incorporados en el Presupuesto del Ministerio de Defensa, pero éste (el Ministerio de Defensa en su denominada sección central) no coordina, ni supervisa, ni dirige la formulación y ejecución del Presupuesto del Ejército. En la práctica los desembolsos de la asignación presupuestaria son entregados por separados y así mismo son justificados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo que limita una revisión integral de los gastos de defensa.

4.5 Mecanismos administrativos de control en marcha que facilitarían la labor de asignación y control

A pesar de las eventuales y superables limitaciones institucionales que puede presentar la efectiva participación y control civil en la formulación presupuestaria y el monitoreo del gasto en defensa, y que son más de orden técnico que jurídico, administrativamente se están dando importantes reformas en la gerencia del sector público que permitirían desarrollar, en un nivel aceptable, la incidencia de los civiles en esta área

En lo general estos avances se vinculan con aspectos referidos a la modernización del Estado en la administración de los recursos públicos en un marco en el cual se procuren definir marcos de referencias y metodología administrativas y financieras que orientan que las inversiones públicas cubran, de manera eficiente y efectiva, las reales necesidades que demanda el país.

Se han desarrollado esfuerzos hacia la planificación y control de los procesos de presupuestación y ejecución de los programas gubernamentales. Un ejemplo lo constituye el Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y Auditoría

(SIGFA)³², técnica que orienta la presupuestación a programas y resultados, y que desde 1995 viene desarrollando metodologías presupuestarias y contables para el apoyo a los procesos de control interno y externo gubernamental.

El SIGFA define procesos para las operaciones financieras y programáticas de la presupuestación y el gasto público en términos de metas y resultados, favoreciendo la obtención, recopilación y sistematización de información actualizada para la toma de decisiones en la gestión gubernamental.

Entre sus objetivos están:

Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas y los proyectos del sector público. Asimismo, interrelacionar los sistemas operacionales y administrativos con los controles internos y externos, facilitando la vigilancia de la gestión pública por parte de la Asamblea Nacional y de la comunidad³³.

Dentro de las estrategias para el seguimiento del gasto público, el SIGFA se orienta al registro de la información sobre la ejecución física de los programas, proyectos y actividades para generar interrelaciones analíticas que ayuden a dar seguimiento y evaluar los resultados y el cumplimiento de las metas presupuestarias. Sobre la base de estos registros de información se genera y difunde información financiera y operativa bajo la forma de estados contables de situación financiera y patrimonial, y de informes analíticos, gerenciales y estadísticos, requeridos para supervisar la operación eficiente y eficaz del sector.

Este sistema ayuda a que la función presupuestaria disponga de mecanismos que permitan seguir de cerca la ejecución, así como medir los resultados entre lo programado y lo ejecutado, con la finalidad de adoptar en tiempo y forma las medidas correctivas necesarias.

En el proceso se generan dinámicas que con diferentes niveles de interacción permiten el análisis de las metas proyectadas, de los impactos producidos por las acciones, de la gestión de las instituciones que ejecutan las acciones, de la medición precisa de la producción obtenida, y de la comparación de las metas programadas con las metas alcanzadas. Evidentemente que no existen, hasta hoy, indicadores que validen esta metodología de formulación y control presupuestario desde poder alguno del Estado hacia la esfera de las fuerzas armadas.

5. MISIONES Y PRESUPUESTO DE LAS FUERZAS ARMADAS.

³² El Decreto Presidencial No.44-98, del 19 de junio de 1998, Art.1, inciso h, define al SIGFA como un conjunto de normas tanto legales, reglamentarias, y procedimentales que tienen como función establecer controles internos, a través del cual se administran y contabilizan la ejecución financiera del Presupuesto General de la República, así como de los recursos bajo la responsabilidad de la Tesorería General de la República. Bajo la rectoría del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y Auditoría (SIGFA) culminó su primera etapa en 1999, bajo el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público desarrollado por el Gobierno de la República de Nicaragua

³³ <http://www.hacienda.gob.ni/manuales/sigfa/objetivos.htm>

En Nicaragua no se ha definido una relación óptima entre intereses y objetivos nacionales, ni se han formulado y explicitado, desde el Estado, las políticas que orienten y regulen puntualmente las misiones que estrictamente le corresponden a las fuerzas armadas. Las proyecciones nacionales en materia de defensa y seguridad han sido un producto de la iniciativa militar y no del Estado.

Implementar este tipo de procesos debería llevar, por ejemplo, a una evaluación de los recursos disponibles tomando como referencia indicadores de amenazas para determinar el tipo de fuerzas armadas que se necesitan, las características del equipamiento y el esfuerzo que le corresponde realizar a las fuerzas armadas para enfrentar o disuadir estas amenazas.

Un análisis del Ejército de Nicaragua³⁴, establece un mapa de escenarios de conflictos potenciales externos e internos que asume como misiones: la preservación de las fronteras marítimas en el Atlántico y el Pacífico, las fronteras terrestres en el norte y sur del país, el apoyo a la lucha contra el narcotráfico, el apoyo a la policía en actividades de orden interno frente a grupos de delincuentes en las zonas rurales del país, y la disuasión a las eventuales actividades separatistas realizadas por grupos de origen diverso.

En la práctica, el abanico de las actividades desarrolladas por las fuerzas armadas se traslapan y entrecruzan en una red de acciones que hace difícil medir para las autoridades civiles -ni siquiera se disponen de indicadores explícitos para hacerlo- si las misiones primarias que le corresponden están siendo cabalmente cumplidas sobre la base de los recursos asignados para la naturaleza tradicional de sus funciones. Misiones que se hacen cada vez menos perceptibles en tanto las amenazas que las justifican tienen connotaciones menos unidireccionales y desbordan la clasificación clásica de externas o internas y que han propiciado que los ejércitos asuman cada vez más nuevos papeles por esta misma indefinición.

Al elaborar una matriz de misiones desarrolladas por el Ejército de Nicaragua entre 1995 y 1998 (ver anexo 1)³⁵ es notorio que las acciones han estado concentradas básicamente en aquellas relacionadas con misiones de carácter interno, que varían en sus características del apoyo a la lucha contra el narcotráfico hasta la protección de la cosecha cafetalera y la asistencia social apoyando labores de Ministerios como los de Salud y Educación. La regularidad con que se ejecutan, el marco general en que se desarrollan, la evaluación de los recursos utilizados, la pertinencia de las intervenciones y la configuración operativa que va significando para nuestras fuerzas armadas son algunas de las interrogantes que cruzan el desarrollo de estas actividades de las que se reconoce sin lugar a dudas su valor social ante la multiplicidad de necesidades en una población ecológicamente vulnerable y diezmada por la incertidumbre económica y las carencias materiales.

Sin discutir cuáles de esas misiones son de naturaleza militar y cuáles no, las misiones desarrolladas van desde las eventuales como haber participado en acciones cívicas

³⁴ César Delgadillo, "La implementación de los planes de defensa y seguridad. Su definición y planificación. Ponencia presentada en el Foro La Formulación de Políticas de Defensa y Seguridad, CEEN - NDI, enero 25, 2000.

³⁵ Los documentos descritos son: Memoria Ejército de Nicaragua 1995 - 1997 y 1998, Managua1, 1998 y 1999.

relacionadas con la seguridad de su santidad Juan Pablo II, labores ambientales, o de apoyo a las labores del Consejo Supremo Electoral durante los períodos electorales, a otras como las de pacificación en las zonas rurales, que dado su carácter más permanente y regular han pasado de extraordinarias a ordinarias.

En general la realización de este tipo de tareas por parte de las fuerzas armadas, contrario a lo que pudiera pensarse, no es algo novedoso.

Un rápido análisis permite suponer que la conceptualización de la defensa y la demanda en seguridad tenga referentes menos claros en los que ubicar el accionar de las fuerzas armadas. Poco a poco, y con gran aceptación social, el ejército cubre espacios que las frágiles instituciones públicas abandonan o descuidan y, mientras tanto, no se vislumbra un esfuerzo real que haga el inventario de las amenazas reales y actuales que suponen la respuesta efectiva y el uso eficiente de los recursos humanos y materiales de las fuerzas armadas.

La extensión de las acciones de las fuerzas armadas a labores que le corresponden a las instituciones civiles puede desencadenar en dos situaciones delicadas: que los recursos presupuestados a la defensa sean utilizados cada vez más para labores de acción civil -lo que significaría un eventual descuido a las misiones primarias que le corresponden a las fuerzas armadas- y en consecuencia una mala distribución de recursos que pudieron ser invertidos en las otras instituciones, o que estas instituciones ante la mostrada capacidad operativa y disciplina militar transfieran parte de sus escasos recursos a las fuerzas armadas para que suplan las necesidades de las que están imposibilitadas de satisfacer, promoviendo inercias en la definición de políticas institucionales en el sector social, difíciles de revertir.

En ambos escenarios es concluyente que las asignaciones de recursos a las fuerzas armadas demanda una revisión y explicitación de los objetivos para los que son dados y la definición de los mecanismos y procesos que posibiliten una mejor ubicación y evaluación de las capacidades del ejército en sus actividades de apoyo al desarrollo nacional.

Thomas Scheetz advierte sobre la irracionalidad de financiar presupuestos para instituciones armadas que ejecutan misiones que exceden aquéllas para las que se les ha concebido. Al producir éstas un bien diferente para el que se les concibió -señala- como la lucha contra el narcotráfico, la protección ecológica, o el apoyo a actividades de desarrollo social, es evidente que se hace una utilización ineficiente de la fuerza militar y de los escasos recursos públicos, pues es casi una ley en economía que si se quiere eficiencia en la producción de un bien y servicio, debe buscarse un especialista. Tal solución, indica, resultará invariablemente más barata.

6.0 CONCLUSIONES

El cuestionamiento más relevante en la asignación presupuestaria y el gasto en defensa está relacionado con el nivel de participación que no tienen los civiles en su formulación y el control en su ejecución. Las Fuerzas Armadas parecen ser eficientes en la

justificación contable del gasto, y en general la gestión de la administración pública orienta su interés hacia el gasto en defensa casi a un mero proceso de rendición contable de cuentas; hasta el momento no se han logrado establecer en la dimensión deseada procesos y mecanismos que logren evaluar si el manejo de la asignación es eficaz para el cumplimiento de las misiones que la ley les confiere a las fuerzas armadas, o más aún si son utilizados para lo que realmente demanda su naturaleza operativa

Es una generalidad que la presupuestación se haga en un contexto donde no se provee de la información necesaria para adoptar o siquiera evaluar decisiones. Y es sobre este punto donde los analistas coinciden que se debe buscar cómo establecer una relación entre el gasto sugerido y las misiones que se plantean las fuerzas armadas³⁶. Es en esta vía donde parece que pueden comenzar a replantearse las inercias de la rutinización en la asignación presupuestaria y la debilidad o falencias en las medidas de control para generar una mayor transparencia en la eficiencia y eficacia en el gasto de defensa.

Ahora bien, en el tema de la asignación presupuestaria para la defensa en Nicaragua parecen haberse encontrado los marcos formales que eventualmente permitirían una mayor incidencia de la gestión civil en el proceso. Un estimado de lo hecho hasta hoy nos puede decir, por ejemplo, que una mayor participación en la formulación y control del gasto de defensa depende más de voluntades políticas, de la definición de políticas y del desarrollo de las capacidades técnicas en el área, que de marcos jurídicos y de espacios institucionales donde formular el nivel de asignación y el control de la ejecución.

En general, la ruta crítica radica en que -y sin ánimo de ser en extremo reduccionista-, la asignación no se realiza en el contexto de definiciones explícitas de políticas, en este caso de defensa. Esto lleva a que las asignaciones no puedan ser evaluadas -amén de los sistemas de modernización del gasto público- más allá de lo estrictamente contable, pues al carecer el país de políticas de Estado en materia de defensa las asignaciones no pueden ser contrastadas con objetivos que el país se propone alcanzar.

La necesidad de definir una política de defensa

En términos más o menos simples podemos decir que la política de defensa define entre otros aspectos, el marco general mediante el cual la nación fija los criterios fundamentales en donde se ubican las misiones que deberán desarrollar sus fuerzas armadas. Criterios que se expresan en necesidades sobre cómo disponer de las estructuras de fuerza y qué disponer para éstas, para luego transformarse en presupuesto que la nación, en términos de recursos monetarios, le debiera entregar a este sector del país.

Esto implica definir procesos que ordenen mental y metodológicamente dinámicas e instancias que sean capaces de definir las amenazas que enfrenta el país, y sobre esa base los recursos que necesitan las fuerzas armadas para enfrentarlas de la mejor

³⁶ Ignacio Cosidó, "Los Procedimientos Presupuestarios en Defensa", MIMEO.

manera posible, para otorgar la mayor tranquilidad posible al país para el logro de sus objetivos nacionales sin hacerlo incurrir en excesos de gasto que lo podrían complicar en su afán de alcanzar mayores y mejores niveles de bienestar de su población lo antes posible. En esto se entiende que es imprescindible mantener el equilibrio entre el gasto de defensa y el bienestar de la sociedad y la capacidad productiva del país, de allí la necesidad de verificar el uso de los recursos con la mayor eficiencia posible (Concha Martínez, 1997).

La organización de la defensa evidencia la necesidad de explicitar los intereses nacionales y las medidas que se tomarán para hacerlos efectivos, pasando por un análisis profundo y objetivo del entorno doméstico e internacional. Es primordial entonces la definición de i) amenazas a los objetivos nacionales, seguida de ii) la definición de políticas para hacer frente a las amenazas y alcanzar las metas propuestas; la estimación y asignación eficiente de recursos sería el resultado lógico de los procesos anteriores (Rojas, Francisco; s.f), siempre y cuando las políticas cumplan con requisitos mínimo de coherencia consistencia a mediano y largo plazo. Y en este nivel vale la pena insistir que la política de defensa nacional deberá trascender largamente la cuestión militar, pues la planeación de la defensa es una cuestión esencialmente política que compromete a toda la nación. El tema de la definición de políticas nacionales en materia de defensa exige ser abordado como un asunto de política de Estado, donde se define la función y el alcance del bien defensa y el papel que le corresponde allí a las fuerzas armadas.

Los actores en la formulación del presupuesto de defensa

Se han definido los indicadores y procesos que determinarán el nivel de asignación del gasto en defensa, urge la pregunta de cuáles serán los actores idóneos para su discusión. Pues por su carácter confidencial se vuelve prácticamente imposible ofrecer a la opinión pública toda la información necesaria para tomar las decisiones adecuadas. De allí la importancia de la definición precisa del papel que tomará cada uno de los actores y su nivel de decisión en la asignación presupuestaria para la defensa.

El número de actores involucrados en el proceso de asignación presupuestaria incidirá en la facilidad o dificultad de encontrar acuerdos nacionales. La definición de políticas de Estado (desideologizadas, suprapartidarias), permite encontrar el desafío del equilibrio particular en cada sociedad de acuerdo al peso de cada actor. La efectiva participación en cada etapa de proceso de los distintos actores convocados, posibilita una alta tasa de legitimación social al proceso de asignación.

Encontrar los equilibrios en este ámbito no es fácil, ya que son muchos los actores que participan y si hay una ausencia evidente de éstos el proceso perdería legitimidad. En este nivel es importante, a corto plazo, la revisión organizacional del Ministerio de Defensa para fortalecer su rol de liderazgo en esta materia mientras se consolidan otros mecanismos institucionales que ayuden a lograr mayor participación de las estructuras civiles en el proceso de asignación presupuestaria. Es indudable que al Ministerio de Defensa le corresponde desempeñar un importante papel en la coordinación inmediata de las distintas áreas de la defensa en la que se deberán formular propuestas que

provean de mejor información para la toma de decisiones en la asignación de recursos a la defensa.

El Gabinete de Gobernabilidad y Seguridad Nacional³⁷ podría, por ejemplo, ser uno de los escenarios a nivel del ejecutivo aptos para la definición de prioridades y políticas en materia presupuestaria para la defensa. Sin obviar desde luego el papel determinante que le corresponde a la Asamblea Nacional en la evaluación de estas prioridades y políticas para garantizar la legitimidad de éstas.

La búsqueda de apoyo a través de programas internacionales que trabajan en el fortalecimiento de las capacidades civiles en la gerencia de la defensa podrían por ejemplo incluir el fortalecimiento de la Unidad de Análisis y Seguimiento al Gasto Público con especialistas en el tema de la administración de los recursos para la defensa podría ser una medida que a lo inmediato se vislumbra como factible en la expansión de la incidencia civil en esta área. Es claro también que potenciando el trabajo y las facultades de la Comisión de Defensa y Gobernación, y la de Asuntos Económicos se podrían fortalecer escenarios que faciliten la transparencia de la gestión y utilización de los recursos y la eficiencia que se podría alcanzar con ellos.

Estructurar sistemas que permitan trabajar y analizar suficientemente el proceso de la toma de decisiones de la presupuestación de recursos para la defensa posibilitará un análisis sobre la definición de políticas públicas, cómo se llegó a un nivel determinado de gasto. Además, permitirá conocer los actores centrales en el proceso de asignación y control; sus responsabilidades y limitaciones.

³⁷ El Gabinete de Gobernabilidad y Seguridad Nacional quedó establecido en el artículo 14 del Reglamento a la Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, y está conformado por el Vicepresidente de la República, el Secretario de la Presidencia, además el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobernación, el Ministerio de Defensa, la Procuraduría General de Justicia, y contempla además la participación de una asesoría personal del Presidente de la República. Como Gabinete sectorial tiene como mandato analizar los asuntos de carácter general que tenga relación con los Ministerios que lo integran, estudiar los temas que afecten la competencia de varios Ministerios y que requieran la elaboración de una propuesta conjunta, previa a su resolución, y desarrollar cualquier otra función que le delegue el Presidente de la República.

Bibliografía

ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA

Reglamento Interno Asamblea Nacional: Estatutos de las Comisiones Defensa y Gobernación, y Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto, Managua.

Constitución Política de Nicaragua. Versión electrónica en <http://www.asamblea.gob.ni/constitucion/constitucion>.

BRENES, A. y CASAS, K. (1998), **Soldados como empresarios: los negocios de los militares en Centroamérica**, San José, Fundación Arias.

BRENES, Arnoldo, Amenazas a la seguridad en Centroamérica: ¿Se justifican las respuestas militares? Versión electrónica en <http://www.us.net/cip/dialogue/9810es01.htm>.

CAJINA, Roberto (1997), Transición política y reconversión militar en Nicaragua 1990-1995, Managua, CRIES.

COSIDÓ GUTIÉRREZ, Ignacio

(1992), Gasto Militar: el presupuesto de defensa en España, Madrid, Eudema.

(1999), El mercado político y recursos para la defensa. La defensa un bien público. Ministerio de Defensa Nacional. Bolivia, 1999.

COHEN, William, S., La creación de un entorno de paz, estabilidad y seguridad, Managua, Asuntos Públicos Embajada de EE.UU.

CONCHA, Manuel, Equilibrios económicos y asignaciones en defensa, S.I., National Defense University Center for Hemispheric Defense Studies.

EJÉRCITO DE NICARAGUA (1995 - 1997), Memoria del Ejército de Nicaragua, Managua

EJÉRCITO DE NICARAGUA (1998), Memoria del Ejército de Nicaragua, Managua.

EJÉRCITO DE NICARAGUA (1999), Memoria del Ejército de Nicaragua, Managua

DARCE, René (2000), Percepciones de Amenazas, Roles y Misiones del Ejército de Nicaragua. Versión electrónica en <http://www.us.net/cip/dialogue/980es06.htm>

DELGADILLO, César. (2000), "La implementación de planes de defensa y seguridad, su definición y planificación". Foro sobre la Formulación de Políticas públicas de Defensa y Seguridad, CEEN- NDI. Managua.

- FISAS, Vincenc (1999), "Los gastos de defensa en Centroamérica: La transparencia, como medida de confianza". Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- GUERRA, José Adán (1999), "El Ministerio de Defensa en una sociedad democrática". Seminario Regional Democracia y Relaciones Civiles Militares en Centroamérica, Managua.
- HAYES, Margaret (1999), El rol del Parlamento en Seguridad y Defensa. La Defensa: Un bien público, La Paz, Ministerio de Defensa Nacional.
- JARQUÍN, Agustín (2000) "Capacidades para la evaluación y monitoreo del gasto en Defensa, mas allá de un ejercicio contable". Foro sobre el proceso de Elaboración y Control del presupuesto en Defensa, Managua, CEEN- NDI.
- LLOYD, Richmond (s.f.), El marco de la planificación de estrategias y fuerzas militares, Newport, Naval War College Press.
- MARTÍNEZ URIBE, Antonio (2000), Seguridad, desarrollo y gasto militar. Versión electrónica en <http://www.us.net/cip/dialogue/990es06.htm>
- MATUS, Cristian (2000), "Criterios y toma de decisiones par la formulación y orientación del gasto en defensa". Foro sobre el proceso de Elaboración y orientación del presupuesto en Defensa, Managua, CEEN-NDI.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2000), Anteproyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República 2000. Versión electrónica en www.hacienda.gob.ni/egresospresup
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL (1999), La defensa: un bien público, La Paz, Edobol.
- MONCADA D., SOZA J., GARCÍA D. (1999), Principios fundamentales en que debe sustentarse la política de defensa del Estado de Nicaragua, Managua, Ejército de Nicaragua.
- MONCADA, Denis
- (1996), Las Funciones Constitucionales del Ejército de Nicaragua. Monografía. UNAN-León.
- (1994), Principales decretos ejecutivos, leyes y sus reformas en materia de organización y jurisdicción militar en Nicaragua. Monografía. Universidad Autónoma de Barcelona.
- PETRIE, Humberto (1997), Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina, Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

ROJAS ARAVENA, Francisco, El proceso de asignación del gasto militar en América Latina, MIMEO.

SCHEETZ, Thomas (2000), Gastos Militares en Guatemala. Su impacto fiscal y macroeconómico. Versión electrónica en <http://www.us.net/cip/dialogue/9806es01.htm>

SERRANO, Mónica (1997), Economía y seguridad: Regulación del gasto en seguridad en América latina en los noventa. La cuestión Cívico - Militar en las Nuevas Democracias de América Latina, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA (1997), La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina, Buenos Aires, Rut Diamint.

Leyes y Decretos

Constitución Política de la República de Nicaragua, 1994.

Constitución Política del Reino de España, 1996. Versión electrónica en www.valencianet.com/constitucion/const1.htm#a30

Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar. No. 194. Managua, 2 de septiembre, 1994.

Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista, Ley No. 75, Nicaragua, 1990.

Reforma a la Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista, Gaceta No. 28, Nicaragua, 8 de febrero de 1991.

Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Ley No. 290), Gaceta No. 102, Nicaragua, 3 de Junio de 1998.

Reglamento del Ministerio de Defensa, Decreto 71- 98, Gaceta No. 205, 206, 30 y 31 de octubre, 1998.

Ley Creadora de Ministerios de Estado (Decreto No 6), Gaceta No.1, 22 de agosto de 1979.

Ley Orgánica del Ministerio de Defensa de la República de Nicaragua, (Decreto No. 490), Gaceta No. 41, Nicaragua, 27 de Febrero de 1990.

Ley Anual del Presupuesto General de la República, Diario Oficial. No. 56, 74, 78, 106, 107, 249, 255, Managua.

Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar. República de Nicaragua, Gaceta No. 165, 1994.

Ley 290 (1998) Reglamento de la Ley de Organización, Competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo. Decreto 71-98.

Ley 327 (2000) Ley Anual de Presupuesto de la República de Nicaragua, Nicaragua.

Ley No. 51. (1998) Ley de Régimen presupuestario. Decreto No. 412, Nicaragua.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Versión electrónica en <http://www.org.ar/protect/archivo//d00caa7.htm>.

Revistas y Boletines

CONFIDENCIAL No. 122, Del 13 al 19 de febrero, 2000.

ANEXO 1

MATRIZ DE MISIONES DESARROLLADAS POR EL EJÉRCITO DE NICARAGUA

MISION	OBJETIVOS	RESULTADOS
I. Pacificación y Seguridad Ciudadana	<ul style="list-style-type: none">• Profundizar y consolidar el proceso de pacificación.• Fortalecer la autoridad en el campo.• Garantizar las condiciones necesarias de seguridad para el proceso electoral.• En coordinación con otras instituciones lograr la desmovilización de grupos de delincuentes en el campo.• Profundizar el proceso de pacificación.• Afianzar la autoridad de los territorios afectados por la delincuencia armada.	<p>Para 1996 se calculaba la existencia de 33 bandas armadas, o grupos de delincuentes.</p> <p>Los grupos de delincuentes desarrollaron alrededor de 1.243 acciones armadas.</p> <p>Para 1997 la población sufrió por el accionar de las bandas armadas 115 muertos, 100 secuestros.</p> <p>Los esfuerzos se desarrollaron en conjunto con el Ministerio de Defensa y se realizó la desmovilización de elementos armados que entregaron armas de todo tipo.</p> <p>Para 1998 se lograba afianzar la autoridad en el campo y sostenida la estabilidad y seguridad demandada por cafetaleros, transportistas y ganaderos de las zonas de mayor incidencia de los delincuentes armados.</p> <p>Se desarticulaban bandas y en este año se estimaba que la población había sufrido por el accionar de las bandas asesinatos, heridos y otras acciones como quemas de casas, o abigeato.</p> <p>Se incautaron armas de guerra y cacería.</p>

Fuente: Memorias del Ejército de Nicaragua, Managua 1995 - 1996, 1998

MISIÓN	OBJETIVOS	RESULTADOS
II. Lucha contra la narco actividad, contrabando y piratería	<ul style="list-style-type: none"> Defender el territorio, la soberanía y la riqueza marítima nacional como misión de la fuerza naval. 	<p>Misiones en el litoral Atlántico y Pacífico para combatir actividades ilegales (narcotráfico, piratería, seguridad marítima).</p> <p>Salvamento y rescates en ambos litorales.</p> <p>Con varias instancias privadas y del Estado, en 1996 se puso en marcha el <i>Plan de Defensa Pesquero</i> que ayudó a reducir drásticamente la piratería y actividades ilegales.</p> <p>Se fortalecieron los quiebres a las actividades del narcotráfico, (en 1997 se incautaron 1160 kg. De cocaína) y se resguardan de mejor manera los corredores del litoral por donde usualmente transitan los narcos.</p> <p>Para 1998 se incautaron 1,255 kg. de cocaína, capturándose equipo y personas ligada al narcotráfico. Se capturaron 57 embarcaciones de las cuales 40 fueron capturadas por pescar ilegalmente.</p> <p>* Se estima que Nicaragua pierde cerca de 150 millones de dólares por la pesca ilegal, y más de 7 millones por piratería marítima.</p> <p>Se apoyó también la incautación de mercadería introducida ilegalmente en los diversos puestos fronterizos del país.</p>

MISION	OBJETIVOS	RESULTADOS
III. Protección fronteriza	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la seguridad, protección y vigilancia de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de la nación. 	<p>Se desarrollaron actividades en la lucha contra la narco actividad, el tránsito de ilegales y el abigeato.</p> <p>Para tal fin se ubican en el norte 19 puestos fronterizos desde el Golfo de Fonseca hasta el cabo Gracias a Dios, y en el sur desde el Ostional hasta San Juan del Norte.</p> <p>Entre 1996 y 1997 se capturaron 656 ilegales e indocumentados, alrededor de 265 armas, 1826 kgs. De cocaína 526 libras de marihuana y 27,746 matas de marihuana, así como equipo diverso de comunicaciones y transporte marítimo.</p>
IV. Programa de desminado del territorio nacional	<p>1995-1997</p> <ul style="list-style-type: none"> Remover y destruir más de 90,000 minas diseminadas en diversos puntos de Nicaragua para el año 2000. 	<p>Entre 1993 y 1997 fueron desminados 356 objetivos. Esto corresponde a un área despejada de 524,789mts.2 y 33, 361 minas.</p> <p>En el transcurso de las actividades han muerto siete militares y 86 han sido heridos y mutilados.</p> <p>En 1998 se desminaron 90 objetivos, y destruyeron 18,672 minas para un área de 403,892.15 m2.</p>
V. Protección de la cosecha cafetalera	<ul style="list-style-type: none"> Combatir el accionar de los grupos y bandas de delincuentes que operan en la zona donde se produce el café grano oro. Brindar seguridad a productores, cortadores, beneficiadores, transportistas y módulos de maquinarias para garantizar el desarrollo exitoso de la producción. 	<p>Se destinaron para estas labores 2.700 efectivos de diferentes unidades de Comandos Militares Regionales 1, 2 y 6, y del Regimiento de Comandancia, y Comando de Operaciones Especiales.</p> <p>Como resultado neto fueron capturados 130 delincuentes y se incautaron 225 armas de guerra.</p> <p>Durante el ciclo 97/98 se concentraron los esfuerzos en zonas como Matagalpa, Jinotega, y, complementariamente, Nueva Segovia, Madriz, Carazo, Granada.</p>

MISION	OBJETIVOS	RESULTADOS
VI. Protección y apoyo al proceso electoral	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar el normal desarrollo del proceso electoral nacional, tanto en la fase de inscripción como en la de verificación del padrón electoral, principalmente en las montañas y zonas rurales. 	<p>Se desplegó un total de 9.900 efectivos en estrecha coordinación con la policía. Se dispuso además de los medios aéreos y navales para apoyar las acciones de traslado de material. Se ejecutaron misiones de presencia militar activa, patrullajes de exploración, montaje de tranques y retenes dándosele cobertura a 1.146 juntas receptoras de votos. Apoyo al proceso electoral de la Costa Atlántica</p>
VII. Protección y seguridad de la visita de su santidad Juan Pablo II	<ul style="list-style-type: none"> Brindar seguridad al Papa durante su visita a Nicaragua. 	<p>Movilización de efectivos, medios aéreos, navales, blindados, técnica canina, tropas especiales y otras instancias en el contexto del plan de protección.</p>
VIII. Protección de recursos naturales y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Dar cumplimiento de convenio suscrito entre el Ejército de Nicaragua y Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales para protección de recursos naturales y medio ambiente. 	<p>Protección de la tortuga marina. Lucha contra el corte y tráfico ilegal de madera. Lucha, prevención y control de incendios forestales. Protección de la vida silvestre Reforestación.</p>
IX. Apoyo a otras instituciones y organismos	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar programas de beneficio social a instituciones como a los Ministerios de Educación, Salud, y Acción Social. 	<p>Participación en jornadas de distribución de alimentos. Participación en jornadas de vacunación, alfabetización. Apoyo a actividades científicas del INETER. Apoyo a jornadas de limpieza.</p>

MISION	OBJETIVOS	RESULTADOS
<p>X. Sistema nacional de defensa civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema nacional de defensa civil tiene como objetivo prevenir, disminuir y mitigar la vulnerabilidad causada por los desastres naturales y antropogénicos. • El SNDC garantiza el manejo oportuno y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos necesarios para la administración de desastres 	<p>Se organizan instancias y dispositivos de emergencia, se capacita personal, se elaboran los planes y mapas de amenaza y riesgo.</p> <p>Equipamiento y dotación a los comités de emergencia y brigadas de defensa civil de medios técnicos y comunicación.</p> <p>En 1997 se enfrentaron 12 eventos principales de fenómenos naturales que provocaron 20 muertos y 3 heridos.</p> <p>Se capacitó a brigadistas de primeros auxilios, brigadistas contra incendios y brigadistas de salvamento y rescate.</p>
<p>XI. Acciones desarrolladas por el Ejército de Nicaragua durante el Huracán "Mitch"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Poner en marcha las medidas previstas en los planes particulares de organización y empleo de las fuerzas y medios de cada una de las unidades ante una situación de desastre natural. • Organizar el trabajo de evacuación, búsqueda, salvamento y rescate de personas en peligro. 	<p>Se rescataron 30.679 personas.</p> <p>Se crearon brigadas de estibadores para la recepción de la ayuda humanitaria internacional</p> <p>El cuerpo médico militar organizó y envió una brigada médica epidemiológica que trabajó en coordinación con brigadas del ministerio de salud.</p> <p>Las tropas ingenieras restablecieron las principales vías de comunicación terrestres que comunicaban a los departamentos del norte y occidente del país.</p> <p>Brigadas de la defensa civil trabajaron directamente en comunidades afectadas.</p>

ANEXO 2

PROCEDIMIENTOS Y CALENDARIOS DE LA ETAPA DE FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA

ACCIONES	RESPONSABLE
Del 1ro de abril al 30 de junio de cada año	
Elaboración de Políticas y magnitudes macrofiscales que enmarcarán el trabajo de formulación presupuestaria en los organismos, de acuerdo a las proyecciones de mediano plazo en materia de economía nacional y política fiscal. De este trabajo resultarán las directrices y las cifras gubernamentales que servirán de referencia inicial a los organismos, para iniciar el trabajo de formulación de los anteproyectos de Presupuesto.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco Central de Nicaragua, Ministerio de Fomento Industria y Comercio, Presidencia de la República.
Del 1ro. de mayo al 30 de junio de cada año	
Análisis de redes programáticas en función de sus objetivos de gestión y de cambios organizativos. Proyección de acciones del año siguiente y de futuros ejercicios hasta completar la perspectiva de tres años.	Unidades Ejecutoras de Programas /DAF
Definir esas proyecciones por Programa, Proyectos y Actividades	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Manual de Formulación Presupuestaria.
<http://www.hacienda.gob.ni/sigfa/tomol/formulpresu/index.htm>

ACCIONES	RESPONSABLE
Del 1ro. de mayo al 30 de junio de cada año	
<p>Revisión preliminar de la red programática del Organismo. Discusión y análisis de proyecciones en el marco de los objetivos y prioridades con escenarios alternativos de gestión que fijen las máximas autoridades. En el trabajo de planificación de mediano plazo los organismos serán orientados técnicamente por la Dirección General de Presupuesto y los responsables del Sistema Nacional de Inversión Pública.</p>	Unidades Ejecutoras de Programas/DAF
Del 1ro. de junio al 15 de julio de cada año	
5. Definición de prioridades y política Institucional.	Autoridad Superior del Organismo.
Definición de políticas presupuestarias y directrices financieras para el año siguiente.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Gabinete Económico/ Presidencia de la República.
7. Comunicación a las máximas autoridades de los organismos de las políticas y directrices indicadas (en el punto anterior), para la formulación de sus anteproyectos de presupuesto.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Dirección General de Presupuesto
Del 15 de julio al 20 de agosto de cada año	
8. En los organismos analizan sus políticas y metas definidas en el punto 1 para mediano plazo, a fin de fijar políticas presupuestarias concretas que sean consistentes con el punto 7.	Autoridad Superior del Organismo
9. Definir y cuantificar el financiamiento del presupuesto incluyendo todas las fuentes. Establecer prioridades en la atención de los servicios, en el contexto de las directrices globales.	Autoridad Superior del Organismo/Direcciones de Planificación/DAF
Definir cantidad y calidad de las metas de bienes y servicios y los insumos que se requieren para su prestación.	Unidades Ejecutoras de Programa

ACCIONES	RESPONSABLE
Del 15 de julio al 20 de agosto de cada año	
<p>11. Aplicar la estimación de precios a la demanda de insumos reales para la prestación de los servicios, a fin de definir los créditos presupuestarios requeridos. En esta tarea es recomendable trabajar varias opciones de relación de recursos financieros/ metas para decisión de las autoridades del Programa, bajo el criterio de costo beneficio.</p>	Unidades Ejecutoras de Proyectos y/o Actividades
<p>12. Consolida y verifica la coherencia con los objetivos y metas del programa en cada una de las alternativas propuestas.</p>	Unidades Ejecutoras de Programa
<p>13. Consolida todos los Programas a nivel institucional y verifica la coherencia con los objetivos y metas del programa en cada una de las opciones cada una de las opciones de cálculo.</p>	Responsable DAF
<p>14. Discusión con los directores de programa de la DAF y de Planificación (Comité de Presupuesto) y aprobación de anteproyecto de presupuesto del organismo.</p> <p>15. La autoridad superior remite al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el Anteproyecto de Presupuesto. En el caso de exceder al contexto de las directrices Gubernamentales, explicará en Anexo la justificación de dicho exceso, identificando los Programas y Proyectos que a su juicio ameriten la diferencia, con indicación de prioridades.</p>	Autoridad Superior del Organismo

ACCIONES	RESPONSABLE
Del 20 de agosto al 17 de septiembre de cada año	
<p>16. Verifica que los anteproyectos estén estructurados de acuerdo a los siguientes aspectos: Cumplimiento de las políticas presupuestarias definidas por el Gabinete Económico y la Presidencia de la República. Técnica y financieramente sustentados, tanto en lo relativo a la magnitud de gastos corrientes, al componente de inversión pública de acuerdo al PIP aprobado y la previsión de fuentes de financiamiento. Coherencia entre las políticas y objetivos institucionales y sectoriales, así como respecto a la producción de bienes y servicios. Elabora con los anteproyectos de los organismos una primera versión global del Proyecto de Presupuesto General de la República identificando las inconsistencias y eventuales opciones.</p>	<p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Dirección General de Presupuesto.</p>
<p>17. Reuniones de discusión y análisis de los anteproyectos de presupuesto con las autoridades de cada organismo.</p>	<p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Autoridades de los Organismos</p>
<p>18. Elabora la segunda estructura global del Proyecto de Presupuesto General de la República basada en los consensos y diferencias derivadas de las reuniones indicadas en el punto anterior. Esta nueva versión se presenta para resolución del Gabinete Económico de la Presidencia de la República.</p>	<p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Dirección General de Presupuesto</p>

ACCIONES	RESPONSABLE
Del 17 de septiembre al 10 de octubre de cada año	
19. Discusión y aprobación del Proyecto de Presupuesto General e institucional a nivel del Gabinete Económico y del Presidente de la República.	Gabinete Económico y Presidencia de la República
20. Ajustes finales resultantes de las decisiones de la Presidencia de la República y elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la República, con sus documentos de soporte.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público/Dirección General de Presupuesto.
Del 10 al 15 de Octubre de cada año	
21. Preparación final y remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto a la Asamblea Nacional.	Presidencia de la República
Del 16 de octubre al 31 de diciembre de cada año	
22. Prepara dictamen, discute y aprueba la Ley de Presupuesto General de la República y la remite a la Presidencia para su sanción.	Asamblea Nacional
23. Sanciona y promulga la Ley Anual de Presupuesto para el ejercicio siguiente.	Presidencia de la República

ANEXO 3

EFFECTIVOS Y PERSONAL Ejército de Nicaragua

Tipo de cargo	Cantidad
Oficiales	1,916
Sub-oficiales	289
Clases	780
Soldados	9,724
Civiles (Ejército de Nicaragua)	1,374
Civiles (actividades centrales)	58
TOTAL	14,141

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto General de la República.
<http://www.hacienda.gob.ni/egresos/presupue/Presupuesto/presupuesto/egreso/egresoini.htm>

ANEXO 4

ORGANIGRAMA MINISTERIO DE DEFENSA

Fuente

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto General de la República.

<http://www.hacienda.gob.ni/egresos/presupue/Presupuesto/presupuesto/img/organigrama/MINDEF.jpg.htm>

ANEXO 5

ORGANIGRAMA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO EJERCITO DE NICARAGUA

Fuente: Memoria del Ejército de Nicaragua, Managua. 1999