

Oswaldo Jarrín, coordinador

Memorias del seminario
**Enfoques sub-regionales
de la seguridad hemisférica**

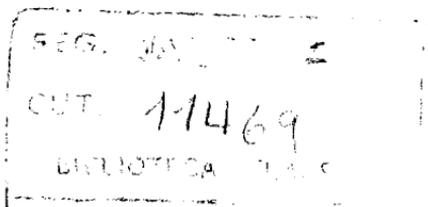
1991



341.72

552m1

34
0



BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	dic. 2004
Compra:	
Proveedor:	
Categoría:	
Donación:	FLACSO - ECUADOR

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria,

Quito - Ecuador

Tel: (593-2-) 2232030

Fax: (593-2) 2566139

www.flacso.org.ec

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RISPERGRAF C.A.

Quito, Ecuador, 2004

1ª. edición: noviembre, 2004

Índice

Introducción	9
Claudia Donoso	
Inauguración	
Lucio Gutiérrez	11
Adrián Bonilla	19
Sección 1: las ponencias	
Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	
- Proyecciones de escenarios de seguridad	
y defensa en América Latina	27
Francisco Rojas Aravena	
- Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica	51
Oswaldo Jarrín R.	
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia del Mercosur	
Claudia F. Fuentes	67
Bases para una política de seguridad subregional:	
experiencia centroamericana	
Francine Jácome	79
Comunidad Andina: contribuciones al diálogo para la construcción	
de la Seguridad y la Paz Hemisférica Mundial	
Antonio Aranibar Quiroga	105

Transparencia en el presupuesto de Defensa	
Roberto Cajina	117
José Robles	139
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
César Montúfar	155
Sección 2: presentaciones	
Bases para una política de seguridad subregional: experiencia del Mercosur	
Luis Bitencourt	163
Luis Tibilleti	169
La transparencia en el presupuesto de Defensa	
Gustavo Sibilla	175
La política común de seguridad andina y bases para un sistema de seguridad subregional	
Bruce Bagley	185
Diego Cardona	193
Hugo Palma	199
Presentación de maestría en temas de seguridad y defensa	
José Paz	205
Síntesis y conclusiones	
Oswaldo Jarrín	213

Transparencia en el presupuesto de Defensa

Roberto Cajina

El Informe “Calidad, eficiencia y transparencia del proceso presupuestario de defensa en Nicaragua”, es el resultado de un proceso de investigación basado en una metodología no convencional para analizar este importante componente del Presupuesto General de la República, y es en realidad la primera vez que se aplica en Nicaragua, y comprende el período 2000-2004.

No se trata del clásico análisis financiero-presupuestario, sino de un estudio realizado desde una óptica sistémica en la que se examina la existencia e interrelación entre las políticas públicas, particularmente la exterior y la de defensa, así como la base jurídica, naturaleza, componentes y etapas del proceso presupuestario en general y el de defensa en particular, es decir: formulación, aprobación, ejecución y control o fiscalización; el rol que juegan los actores involucrados, su poder o capacidad de decisión y gestión, y sus aciertos e imperfecciones, que constituyen la base para presentar propuestas que contribuyan a potenciar logros y superar limitaciones.

En Nicaragua ha sido sintomática la ausencia de políticas públicas expresamente formuladas como tales, conocidas, aceptadas y consideradas como propias por la ciudadanía. Lo que más ha habido son programas o planes de gobierno o de partido que por su misma naturaleza son de alcance limitado y de corta duración.

Además, es evidente la falta de una verdadera política comunicacional que trascienda los estrechos límites del clásico esquema de publicidad y re-

laciones públicas y logre establecer un vínculo permanente, dinámico y eficiente entre gobernantes y gobernados.

El Estado nicaragüense tradicionalmente ha carecido de políticas públicas en los ámbitos de las relaciones exteriores o internacionales -política exterior- y la Defensa Nacional -política de defensa-, esferas que, por cierto, siempre han sido consideradas desconectadas entre sí como si entre ellas no existiera el poderoso hilo conector que las ensambla de forma necesaria, ineludible, es decir, los intereses nacionales.

Tradicionalmente la defensa y las relaciones exteriores han sido conducidas de forma coyuntural y, por tanto, reactiva, a pesar de las dolorosas lecciones que esto nos ha dejado, particularmente en lo que se refiere a la pérdida de importantes parcelas del territorio nacional.

La carencia de una política exterior y de defensa podría explicarse, a mi juicio, como el resultado de la combinación de los siguientes factores:

- La tradicional inexistencia de un auténtico Estado nacional con fuerzas armadas permanentes y profesionales.
- La ausencia permanente de una genuina institucionalidad democrática.
- La persistencia de regímenes autoritarios -usualmente encabezados por civiles militarizados (Emiliano Chamorro, José María Moncada, Anastasio Somoza García, Daniel y Humberto Ortega Saavedra, solo para citar los más notorios)- en los que tradicionalmente ha privado la confusión Estado-Ejército-Partido.
- El efecto distorsionador de la intervención militar extranjera, particularmente de los Estados Unidos de América, que desde mediados del siglo XIX hizo de Nicaragua un Estado subordinado a los intereses y objetivos de su seguridad nacional y, en consecuencia, a la política de seguridad nacional establecida por Washington.
- La devaluación de la función defensa luego del fin del conflicto armado de la década de 1980, en tanto las nuevas autoridades civiles legítimamente electas, por ingenuidad o por ignorancia presumieron que finalizado el conflicto bélico, el concepto y la práctica de defensa quedaban automáticamente fuera de la agenda de las prioridades nacionales.
- La fragilidad e imperfecciones de las nacientes instituciones democráticas.

Sin embargo, es preciso resaltar que en la Constitución Política vigente existen al menos 20 principios y líneas generales que bien podrían ser sustento e insumo básicos para la formulación de las políticas exterior y de defensa del Estado nicaragüense. Se trata, debo insistir, de elementos dispersos en el texto constitucional cuya sumatoria no constituye, ni mucho menos, políticas públicas expresamente formuladas en materia de política exterior y de defensa nacional. Igualmente hay que señalar los recientes esfuerzos para formular una política de defensa y elaborar el Libro Blanco de la Defensa Nacional, procesos en los que están comprometidos, hasta ahora, el Ministerio de Defensa y el Ejército de Nicaragua, y que prevé ampliarse a otras instituciones del Estado y la sociedad civil.

Acceso a la información presupuestaria

Salvo en la etapa de aprobación, que corresponde al Poder Legislativo, el Presupuesto General de la República es administrado como el *secreto de Estado mejor guardado*, según lo caracteriza una publicación de hace un par de años de la Coordinadora Civil.

Es evidente que en la etapa de formulación imperan *poderosos mitos negativos* que obstaculizan el trabajo armónico y articulado que pueden y deben realizar el gobierno, el Parlamento, la sociedad civil y los medios de comunicación. Entre esos mitos sobresalen: a) la secretividad de la formulación es imprescindible para no alterar los mercados financieros; b) la intervención no gubernamental destruye la integridad del marco normativo; c) la preeminencia de los intereses sectoriales y/o partidarios de parlamentarios y de la sociedad civil por sobre los intereses de la nación perjudica la etapa de formulación; y d) la formulación debe ser cerrada y solo se abre relativamente en la etapa de aprobación legislativa.

Al pasar al Parlamento para su discusión y aprobación, el tema presupuestario logra una apertura relativa, pero más por el trabajo de los medios de comunicación que como resultado de un proceso debidamente institucionalizado de consultas sectoriales y de una cristalina política comunicacional del Legislativo. No obstante, en términos generales, el debate presupuestario está prácticamente reservado para una selecta minoría.

La relativa apertura lograda en el Parlamento se revierte nuevamente en las etapas de ejecución y control o fiscalización del Presupuesto.

ETAPAS	TRANSPARENCIA
Formulación	Completamente limitada
Aprobación	R elativa e insuficiente
Ejecución	Más que relativamente limitada
Control o Fiscalización	Más que relativamente limitada

En la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presenta la información referida al presupuesto: a) anteproyecto de Ley Anual del Presupuesto General de la República; b) presupuesto de ingresos; c) presupuesto de egresos; y d) Anexo Estadístico. La primera corresponde al texto que el MHCP envía al Parlamento, pero una vez que éste la modifica por adiciones, recortes y redistribuciones no está a disponibilidad de los usuarios e igual sucede con ingresos y egresos que no son actualizados luego de las modificaciones que sufren en el Legislativo.

Por otra parte, los informes de ejecución presupuestaria o informes de liquidación del presupuesto, no pasan de ser informes contables que revelan el porcentaje de ejecución presupuestaria de los organismos presupuestados, incluyendo el MINDEF y el Ejército, y a pesar que la ley lo prescribe no establecen el “grado de cumplimiento de la ejecución presupuestaria de los organismos en relación a los objetivos y metas consignadas en sus respectivos programas”. Así, teniendo solamente cuánto se asignó a un organismo presupuestado, cuánto ejecutó y en que porcentaje, la utilidad analítica de esa información es prácticamente nula para fines de estudio de la calidad, eficiencia y transparencia de la ejecución presupuestaria.

Según el FMI “el PGR es publicado (electrónicamente), pero su difusión es restringida (...) y su diseminación limitada”, ya que de acuerdo con International Budget Project, “En un país como Nicaragua, en donde menos del 5 por ciento de la población tiene acceso a la Internet, este mecanismo es a todas luces insuficiente, lo que en consecuencia limita de forma sustancial el acceso a la información (presupuestaria)”.

Formalmente el Presupuesto de Defensa se presenta ordenado bajo la si-

guiente clasificación, que en general es común a todos los organismos presupuestados, aunque su composición varía de uno a otro según la naturaleza de sus funciones.

(DIAPOSITIVA: Organización de Presupuesto de Defensa)

Política Institucional, que describe brevemente las funciones del MINDEF. Asignaciones Presupuestarias, indica el monto total del presupuesto de defensa.

Detalle de Cargos (tipo de cargos y montos de los mismos).

Descripción de Programas, que señala el quehacer de cada uno de los dos *programas*.

- Programa Actividades Centrales (MINDEF propiamente tal).
- Programa Defensa Nacional (Ejército de Nicaragua)

Clasificación Económica por Programas, que presenta un resumen de los gastos de capital y corriente, y la fuente de los mismos (Rentas del Tesoro y Donación Externa), desglosado en Actividades Centrales y Defensa Nacional.

Créditos Presupuestarios por Grupos de Gastos y Programas, que muestra un consolidado por los seis (6) Grupos.

Detalle de Gasto de Capital (Proyectos y otros).

Asignaciones Presupuestarias por Objeto de Gasto.

- Servicios Personales: Grupo 1
- Servicios no Personales: Grupo 2
- Materiales y Suministros: Grupo 3
- Bienes de Uso: Grupo 4
- Transferencias Corrientes: Grupo 5
- Transferencias de Capital: Grupo 6

La gráfica muestra la distribución porcentual del presupuesto de Defensa (2001) por grupos de gasto. La relación presentada prácticamente se ha mantenido constante en el quinquenio 2000-2004.

(DIAPOSITIVA: distribución porcentual del Presupuesto de Defensa por Grupos de Gasto)

Como podrá notarse, el 88.5% del presupuesto de Defensa (Actividades Centrales y Defensa Nacional) está concentrado en servicios personales, servicios no personales y materiales y suministros.

El proceso presupuestario de Defensa es un “proceso bifurcado al nivel institucional”, es decir que se formula, se presenta al Ejecutivo y se ejecuta y controla o fiscaliza de forma separada e independiente en el Ministerio de Defensa y en el Ejército de Nicaragua, situación que es caracterizada por el Comandante en Jefe del Ejército como una “relación financiera descentralizada”. En el Ministerio de Hacienda las instituciones Ministerio de Defensa y Ejército de Nicaragua son convertidos, por virtud de un artificio no muy claro, en dos *programas* identificados como Actividades Centrales y Defensa Nacional respectivamente.

Lo ideal, lo necesario, lo lógico, lo procedente, sería que el Presupuesto de Defensa fuese formulado, presentado, ejecutado y controlado o fiscalizado como un todo, sin *bifurcaciones* ni artificios del burocratismo presupuestal. No obstante, la principal dificultad para alcanzar esa meta estriba particularmente en las limitaciones que en términos de recursos humanos y de competencia profesional tiene el Ministerio de Defensa.

La Ley 290 asigna al MINDEF once funciones, cinco de las cuales son realmente sustantivas: la elaboración de las políticas y planes referidos a la defensa nacional, participar y coordinar los planes y acciones del Ejército de Nicaragua; el apoyo al Ministerio de Gobernación en las acciones conjuntas Policía-Ejército; la coordinación de las acciones de defensa civil; la dirección y coordinación de las actividades de recolección, análisis, evaluación y diseminación de la información de inteligencia; y la coordinación y dirección de la formulación del presupuesto del ejército y la supervisión de su ejecución (Art. 20, literales a, b, c, d y f).

Para el cumplimiento de las funciones que le asigna la Ley 290, el Decreto 71-198 (y sus reformas e incorporaciones) le define al MINDEF la siguiente estructura orgánico-funcional que, por cierto, es prácticamente la misma aprobada por el MHCP y que aparece precediendo al detalle del Presupuesto de Defensa en la información que ofrece el Ministerio de Hacienda en su página Web.

(DIAPOSITIVAS: Ministerio de Defensa. Estructura Orgánica; MINDEF: Estructura Orgánica conforme MHCP 2004)

En tal sentido, permítanme recordar que ya hace casi una década el Instituto Nacional Demócrata advirtió, en su Informe de 1995, que "...todavía existen muchos problemas que deben ser solucionados antes que Nicaragua pueda gozar de una relación civil-militar democrática y estable. Antes que Nicaragua pueda establecer instituciones civiles y mecanismos efectivos para supervisar los asuntos militares, necesita contar con civiles expertos en temas de seguridad. Es improbable que el Ejército acepte someterse al criterio de los civiles salvo que tenga confianza en las capacidades de éstos para administrar los asuntos militares...".

Limitaciones para el análisis del Presupuesto de Defensa

Las limitaciones para el análisis del Presupuesto de Defensa, no son exclusivas de las instituciones de Defensa, sino que son comunes a todos los organismos presupuestados, pues se derivan de la naturaleza de la información que ofrece el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su página Web.

Por ejemplo, en Clasificación Económica por Programas, y Créditos Presupuestarios por Grupos de Gastos y Programas, la información aparece desagregada en lo que concierne a los *programas* Actividades Centrales y Defensa Nacional, mientras que en Asignaciones Presupuestarias por Objeto de Gasto, ambos *programas* aparecen fusionados y resulta prácticamente imposible diferenciar los montos asignados tanto al MINDEF como al Ejército de Nicaragua, lo que consecuentemente restringe cualquier análisis que pretenda hacerse sobre la forma cómo se ejecutan esos recursos en cada una de esas instituciones, o programas, como los califica el MHCP.

Con relación a la participación de sectores de la sociedad civil en el diseño de la política de defensa, es preciso reiterar que el Estado nicaragüense no cuenta, hasta ahora, con una política de defensa expresamente formulada; y que, por otra parte, es importante reconocer que en materia de defensa la sociedad civil ha permanecido relativamente al margen de la agenda nacional, particularmente de 1995-1997 hasta la fecha. En tal sentido, mención especial debe hacerse a la virtual ausencia de las instituciones de

educación superior (universidades) y centros de investigación.

(DIAPOSITIVA: Presupuesto de Defensa vs. PGR)

La evolución que presenta el Presupuesto de Defensa en el quinquenio 2000-2004 a nivel global muestra una participación porcentual de 3.57, 3.33, 4.24, 3.61 y 3.22, con respecto al Presupuesto General de la República, lo que indica que a lo largo del quinquenio se ha mantenido de forma relativamente constante, aunque en realidad puede observarse una tendencia decreciente de 2002 al año en curso. El progresivo decremento del Presupuesto de Defensa es más evidente si tomamos como factor de comparación relativa el valor de los dólares actuales frente al dólar constante de 1999, por ejemplo.

Informe de Ejecución Presupuestaria (IEP) del MHCP

El proceso de evaluación y supervisión de la ejecución presupuestaria tiene dos fines esenciales: por una parte, determinar si los recursos son gastados de la forma que indica el presupuesto (auditoría); y por otra, evaluar si las metas de la política de cada organismo han sido alcanzadas (valoración del resultado). En el caso particular de Nicaragua no parece ser que realmente se trabaje en función de el segundo propósito.

La Ley 51, Ley de Régimen Presupuestario (y sus reformas y adiciones, contenidas en la Ley 136), cuyo objeto es “establecer los procedimientos que regulan la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Presupuesto General de la República” (Art. 1), establece que es función y responsabilidad del MHCP:

“la consolidación contable de la ejecución presupuestaria de los ingresos y egresos (Art. 35) [y que en tal sentido] controlará y evaluará el grado de cumplimiento de la ejecución presupuestaria de los organismos en relación a los objetivos y metas consignadas en sus respectivos programas” (Art. 37), y que una vez concluido el ejercicio presupuestario, el MHCP deberá presentar el Informe de Liquidación del Presupuesto al Presidente de la República, quien lo remitirá a la Contraloría General de la República (Art. 38) y someterá a la Asamblea Nacional a más tardar el 31 de marzo del nuevo Año Fiscal (Art. 39).

Usualmente los IEP se componen de cinco partes: I. Explicación sobre las modificaciones sufridas por la LAPGRP luego que ésta ha sido aprobada (incrementos, decrementos y reasignación de recursos a organismos); II. Análisis global del balance fiscal; III. Análisis de la ejecución del presupuesto de ingresos; IV. Análisis sobre la ejecución de gasto; y V. Anexos.

Lo primero que salta a la vista del análisis del IEP son las diferencias y asimetrías entre el formato de presentación del PGR y el del IEP, pero no desde un punto de vista formal sino que, más importante aún, por el grado de desagregación de la información de la información en el primero y la frugalidad del segundo. Mientras en el PGR las asignaciones presupuestarias son presentadas con un importante nivel de desglose (programas, proyectos y renglones), en el IEP se recurre al facilismo de globalizar las cifras y tal pareciera indicar que el único interés del MHCP es ofrecer un resumen contable del presupuesto global, por organismos y sectores en términos de monto asignado, monto ejecutado y porcentaje de ejecución.

Esto queda evidenciado en la naturaleza y contenido de las tablas presentadas en los Anexos, tales como Gastos Totales por Organismos, Estructura Funcional del Gasto, Clasificación Económica de Gastos Devengados (Gasto Corriente y Gasto de Capital), Detalle de Gasto de Capital (clasificación institucional por tipo de gasto y clasificación institucional por fuente de financiamiento). Dichas tablas solamente indican el presupuesto actualizado, el monto ejecutado y el porcentaje de ejecución, tal como lo muestra la tabla siguiente.

En el caso del presupuesto de Defensa, es preocupante la imposibilidad de diferenciar la calidad, eficiencia y transparencia de los dos programas (Actividades Centrales y Defensa Nacional), ya que el IEP no permite valorar cada programa a profundidad y con un importante grado de desagregación, tal como se presentan en el PGR, porque al final de cuentas lo que se evalúa no es la calidad, eficiencia y transparencia de los *programas* sino el nivel de ejecución global del organismo Ministerio de Defensa, es decir el monto y proporción en que fueron ejecutados los recursos asignados. Hasta la fecha, los IEP apenas indican en qué relación absoluta y porcentual fueron gastados los recursos asignados a Defensa, pero no incluyen si éstos fueron gastados bien y menos aún si las metas de la política de defensa (que no existe) fueron alcanzadas.

Esto es de particular importancia porque la valoración de un presupuesto por programas y resultados, como se supone que es el de Nicaragua, debe poner énfasis y especial atención “en determinar si los recursos gastados en defensa están en realidad contribuyendo a la seguridad nacional. De no ser así, los recursos deberían ser asignados en el presupuesto del año siguiente a proyectos o misiones que contribuyan más a la defensa nacional”.

Para el MINDEF esto resulta ser un poco más complicado, salvo, por ejemplo, en el caso del programa nacional de desminado humanitario en el que se puede establecer la cantidad de minas en arsenal y sembradas que son destruidas en un año determinado. El problema estriba, a todas luces, en la forma en que se pueda cuantificar y cualificar el bien público y establecer la relación entre éste, la política de defensa, los recursos asignados para producirlo y su impacto en la seguridad nacional.

Nadie duda que la medición de la efectividad de la ejecución presupuestaria de defensa por resultados es muy difícil, pero es un tema que debe abrirse a debate, a la vez que es preciso establecer indicadores de efectividad y consensuar las metas de defensa con el gasto establecido.

Más aún, sin explicaciones de ningún tipo, sin ningún sustento técnico y sin señalar criterios válidos, en la tabla y gráfico de Clasificación Sectorial de la Ejecución Presupuestaria por Estructura Funcional, se crea -de forma arbitraria- un sector identificado como “Defensa, Orden Interior y Seguridad”, en el que se fusionan antojadizamente los presupuestos asignados a la Corte Suprema de Justicia (CSJ), los ministerios de Defensa (MINDEF) y Gobernación (MINGOB) y Entes Descentralizados y Otras Instituciones (que no se identifican), y se indica el porcentaje de ejecución presupuestaria del *sector*, lo que a todas luces carece de utilidad práctica y de valor analítico.

Si algo puede quedar claro, al menos conforme el Informe de Ejecución Presupuestaria 2003, es que el MINDEF es el organismo con mayor nivel de ejecución dentro del “Sector Defensa, Orden Interior y Seguridad”, con un 99.9, solamente superado por Entes Descentralizados y Otras Instituciones (100%), tal como aseguró el Comandante en Jefe del Ejército a un medio de comunicación al afirmar que: “según palabras del actual Ministro de Hacienda, el único que cumple su programación financiera, somos nosotros, hay ministerios que subejecutan, y dentro del marco de la disciplina financiera nos apegamos a lo que regula Defensa y Hacienda”.

En materia de control o fiscalización interna de la ejecución presupuestaria, es preciso indicar que a través del SIGFA existen las condiciones para que el Ministerio de Hacienda, la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República puedan ejercer un efectivo control o fiscalización sobre la ejecución del Presupuesto de Defensa, y la de cualquier organismo presupuestado. No obstante, al parecer, el Ministerio de Hacienda pone su centro de atención, más que en la calidad y eficiencia de la ejecución presupuestaria, en el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos en los manuales.

En general, es poco o nulo el uso que la CAEFP en particular y la Asamblea Nacional en general hacen de los informes trimestrales que el MHCP envía al Parlamento, informes que además están a disposición en la página Web del Ministerio de Hacienda. Igualmente se desconoce el uso que los parlamentarios hacen de la información de ejecución presupuestaria a la que tienen acceso en tiempo real a través de la terminal SIGFA de la DASGPAN.

Por otra parte, las auditorías que practican las unidades especializadas en los organismos presupuestados, son auditorías de legalidad o de control formal y no abarcan auditorías de desempeño, es decir, que no se analiza la eficacia y eficiencia de la gestión de defensa. Simplemente lo que se hace es determinar si los recursos asignados están siendo o fueron utilizados conforme establecido y si se cumplen las normas del SGFA y de la Contabilidad General del Estado.

En el Ejército de Nicaragua también existen auditorías de legalidad o de control formal, pero la principal entidad de control interno es la Inspección General (IGEN), definida por la Ley 181 como el:

“Órgano de la Comandancia General, subordinada directamente al Comandante en Jefe del Ejército, del que recibirá las misiones, directivas y órdenes, y a quien informará de su cumplimiento; está designada para la supervisión, evaluación y control del cumplimiento de los Planes de Actividades Principales, Reglamentos, Manuales, Ordenanzas y demás documentos rectores del Ejército. Estará a cargo del Inspector General nombrado por el Comandante en Jefe del Ejército” (Art. 15).

La IGEN tiene responsabilidades más integrales porque no solo se centra en los aspectos financieros, sino que tiene facultad para intervenir en cualquier

dirección o unidad del Ejército y controlar la ejecución presupuestaria así como el cumplimiento de los planes y aseguramientos, de tal forma que pueda constatar si los medios materiales están llegando o no en tiempo y forma a todas las diferentes unidades en el territorio y establecer las sanciones y medidas correctivas necesarias. En consecuencia, por la naturaleza y alcance de sus funciones, se reconoce que las responsabilidades de la IGEN trascienden los estrechos límites de las auditorías de legalidad o de control formal. Se trata de auditorías de desempeño en las que se analiza la eficacia y eficiencia en términos reales de la gestión de la defensa al seno del Ejército de Nicaragua.

De la misma forma que en términos generales la sociedad civil ha permanecido relativamente al margen del tema defensa (formulación de la política de defensa, formulación y ejecución del presupuesto de defensa), también se ha quedado al margen de los procesos de control y fiscalización de la calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa. No hay en Nicaragua ONGs especializadas en el tema y por ello su incidencia es nula o inexistente.

Como se ha indicado, la defensa nacional -presupuesto de defensa incluido- no es un tema prioritario en la agenda nacional, y en el escenario del 2004 -un año caracterizado esencialmente por una aguda crisis política e institucional; las urgencias económicas (desempleo, inflación, reducidos niveles de inversión pública, ingreso de Nicaragua a la iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados); el debate sobre el Plan Nacional de Desarrollo; el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos de América (CAFTA, por sus siglas en inglés); la urgencia de reformar los poderes del Estado y la evidente imposibilidad de lograr esa reforma; y la celebración de elecciones municipales en noviembre de 2004-, abordar el tema de la defensa nacional como política pública y el de la calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa de la forma en que tradicionalmente se ha hecho, es decir en los medios de comunicación, podría conducir a crear un nuevo foco de tensiones que inevitablemente debilitaría aún más al gobierno legítimamente electo del presidente Enrique Bolaños, quien aparentemente tampoco está dispuesto a abrirlo por inoportuno y políticamente innecesario. Más aún, el próximo año tampoco se presentará propicio, ya que la agenda nacional estará prácticamente *secuestrada* por las elecciones nacionales de noviembre del 2005, además de los problemas rutinarios que dominan la agenda del 2004.

Si bien lo anterior parece sugerir un escenario pesimista, la realidad es que tanto la política de defensa y su correlato con la política exterior, así como lo concerniente al presupuesto de defensa, deben ser abordados, al menos desde la perspectiva de la sociedad civil, pero con un perfil relativamente bajo, como una actividad académica políticamente orientada *-policy oriented-*, y fuera de los reflectores de los medios de comunicación *-como casi siempre se ha hecho antes-*, ya que al debatir esos temas en los medios *-que no son el foro más idóneo-* se provoca una inevitable distorsión de los mismos en tanto son politizados, ideologizados y partidizados.

Lo anterior no significa que se pretenda coartar el derecho y deber de los medios a informar a la ciudadanía *-y opinar a través de sus páginas editoriales-*, pero no necesariamente como actores principales *-porque además de carecer de la competencia profesional necesaria sobre el tema, tienden a sesgarse conforme marcan sus intereses corporativos y los de sus respectivas matrículas políticas e ideológicas, lo que deforma irremediablemente el debate en tanto lo torna un debate político-partidista_* sino como efectivos intermediarios de la relación comunicacional entre la ciudadanía, el Estado y la sociedad civil. En esto aparentemente coinciden entre el MINDEF y el Ejército, pero este último demanda además, resultados concretos. Muchos son los seminarios y foros realizados y relativamente pocos los frutos obtenidos.

Es necesario revisar y reformar el marco jurídico y normativo que rige al sector defensa. El problema que se plantea, más allá de la necesidad, es la viabilidad y pertinencia de tal revisión y reforma en una coyuntura económica, política y social tan complicada y compleja como la descrita anteriormente, en la que el tema defensa no aparece como prioritario y que las campañas electorales venideras, particularmente las nacionales, podrían imprimirle un peligroso sesgo que desnaturalizaría el debate y frustraría sus posibles resultados. En tal sentido, vale la pena recordar que tanto el actual Comandante en Jefe del Ejército, general Javier Carrión, como el anterior, general Joaquín Cuadra, solicitaron públicamente a los políticos *-cada uno en su momento-* no hacer del Ejército ni la defensa nacional un tema de campaña electoral.

Desde otra perspectiva, es obvio que el Poder Ejecutivo tiene un control virtualmente monopólico sobre las etapas de formulación, ejecución y fiscalización, del PGR en general y del presupuesto de defensa en particular, así

como ejerce el *poder del bolsillo* en la etapa de aprobación del mismo, y son limitadas las formas o vías que la ciudadanía tiene para acceder e incidir efectivamente en el proceso presupuestario. Incluso, los señalamientos o denuncias que en determinadas circunstancias hacen usualmente dirigentes de partidos políticos y representantes de organizaciones de la sociedad civil siempre tienen buena acogida en los medios de comunicación, pero los funcionarios de gobierno aludidos se encargan de negarlas, minimizarlas o estigmatizarlas como producto de campañas político-partidistas en contra del gobierno, y finalmente lo habitual es que no se realicen las investigaciones pertinentes y, en consecuencia, no se toman las medidas correctivas necesarias.

Por otra parte, sería conveniente que el PEN considerara seriamente la necesidad de adoptar una actitud más flexible y abierta en el desarrollo y ejecución de todas las etapas del ciclo presupuestario. Para ello, es necesario que el Ejecutivo reflexione y tome decisiones relativas a una participación más activa, productiva, real y decisiva tanto del Parlamento como de la sociedad civil organizada, teniendo como base o fundamento la confianza, la transparencia y la cooperación.

Sería deseable, entonces, que al inicio del ciclo presupuestario el MHCP compartiera con los diputados ante la Asamblea Nacional y las organizaciones especializadas de la sociedad civil, por ejemplo, los documentos que anualmente prepara sobre directrices y política presupuestaria para la formulación del presupuesto (política macroeconómica y política fiscal) de cada año, normas y procedimiento de ejecución y control presupuestario, y los acuerdos con las Instituciones Financieras Internacionales, a fin de propiciar un análisis responsable serio y profesional de dicha información, sin que esto signifique que se está cediendo, de ninguna forma, las funciones y responsabilidades que el MHCP tiene en el proceso de formulación del PGR. Al contrario, se trataría de un proceso que permitiría el acopio de insumos que ampliarían la visión, a veces estrecha, que se tiene en el Ejecutivo y, además, contribuiría a un importante grado de transparencia desde el inicio mismo del ciclo presupuestario.

Resulta inaudito, por ejemplo, que el MHCP envíe los dos primeros documentos a la DGAF de la Asamblea Nacional para que prepare su propio anteproyecto de presupuesto, y que no se lo haga llegar a la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto ni a la Dirección General de Análisis y Seguimiento del Gasto Público.

En las etapas de ejecución y control, si bien es cierto que el MHCP debe presentar informes trimestrales a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General de la República, así como el Informe de Liquidación del PGR, y que además los mismos son presentados en la página Web del MHCP, el Ejecutivo podría hacer uso de los canales propios de la sociedad civil y de los medios de comunicación para ampliar el radio de diseminación de dicha información de tal forma que ésta pueda tener un mayor rango de difusión y que pueda ser públicamente conocida y debatida.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del MHCP, debería cumplir estrictamente con lo que establece la LAPGR en lo referente a los informes de liquidación del presupuesto o informes de ejecución presupuestaria, es decir, presentar no solo el resumen contable de la misma sino que el desglose por renglones del gasto corriente y el gasto de capital de las instituciones según los registros del SIGFA y, más aún, una evaluación por resultados de la ejecución de los programas, Actividades Centrales y Defensa Nacional en el caso del MINDEF.

El Poder Ejecutivo debería dejar a un lado los *poderosos mitos negativos* que obstaculizan el trabajo que la sociedad civil, el Parlamento y los medios de comunicación pueden y deben hacer en todas las etapas del ciclo presupuestario. No es cierto que terminar con la secretividad de la formulación presupuestaria perturbe los mercados financieros, ni que la intervención no gubernamental destruya la integridad del marco normativo, menos aún que la formulación del presupuesto debe ser cerrada y que solo se abra en la etapa de aprobación parlamentaria. Sí hay que tener cuidado, sobre todo en un país como Nicaragua en donde todo se politiza con extraordinaria velocidad y estridencia, y evitar que la preeminencia de los intereses partidarios y/o sectoriales de parlamentarios y de la sociedad civil pasen por sobre los de la nación. Con relación a este último aspecto, lo recomendable sería que el Ejecutivo concibiera, planificara y ejecutara una campaña de educación presupuestaria que comprenda a todos los actores involucrados, bajo los principios de confianza, transparencia y cooperación.

Se ha planteado que el proceso presupuestario nicaragüense tiene un marco jurídico y normativo bastante completo, pero sí hay que resaltar que ello no es condición suficiente ni necesaria para asegurar la transparencia del proceso presupuestario que, en general, resulta una suerte de misterio para la población en general. En tal sentido, el Poder Ejecutivo debería

comprometerse, al menos, a mantener permanente y oportunamente actualizada la página Web del MHCP, en la que se debería publicar completo y en un sólo documento el proyecto de LAPGR incluidas las modificaciones aprobadas por la Asamblea Nacional, así como los cambios sufridos en el Presupuesto de Egresos. Es decir que el Ejecutivo debe publicar -tanto en la página Web del MHCP como en *La Gaceta, Diario Oficial*- la información presupuestaria completa y detallada de tal forma que facilite el estudio de la misma tanto al Parlamento como a las organizaciones especializadas de la sociedad civil y la ciudadanía en general.

En lo que específicamente corresponde al ciclo presupuestario de defensa, es preciso llamar la atención del Poder Ejecutivo con relación a la *aberración presupuestaria* que significa permitir, aceptar, consolidar y mantener un presupuesto *bifurcado*, es decir, un presupuesto de defensa que se formula, ejecuta y controla en un proceso de doble institucionalidad, independientemente que un artilugio presupuestario del MHCP lo presente como uno sólo. Incluso, al analizar la implementación del SIGFA, el Ministerio de Defensa considera “que al permitir[se] un ciclo presupuestario que discurre paralela pero separadamente en el MIDEF y el Ejército, el SIGFA debilitaría ciertamente el control civil de las fuerzas armadas y la efectividad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos en el sector defensa”.

La formulación, ejecución y fiscalización del presupuesto de Defensa es un proceso claramente *bifurcado*, y ello para el MIDEF no tiene ninguna ventaja institucional, antes bien se contrapone al espíritu del artículo 20 de la Ley 290, en el que se hace una referencia clara a la participación del MIDEF en el control del presupuesto de defensa. Desde el punto de vista jurídico, el principio de control del presupuesto de defensa, según la ley, se refiere a los programas, es decir, los programas Actividades Centrales y Defensa Nacional. Esto revela además una incoherencia entre la Ley 290 y la Ley 181, e inclusive la Ley Anual de Presupuesto del año correspondiente.

Pero desde la perspectiva del Comandante en Jefe del Ejército esta condición particular está autorizada por el Ejecutivo en lo que califica como una “relación descentralizada financiera” entre el MHCP y la institución militar.

Para el Ejército, sin embargo, la introducción de un intermediario (MINDEF) en el proceso presupuestario podría tener algunos efectos negativos particularmente en términos de garantizar la operatividad de la institución armada y asegurar una eficiente disposición combativa.

El MINDEF considera que el presupuesto *bifurcado* es el reflejo de una “incoherencia a nivel superior, sea ésta política o jurídica, y por tanto la conclusión de ambas instituciones fue que esa situación debería resolverse a otro nivel”. El Ejército, por su parte, ha asegurado estar dispuesto a trabajar de forma diferente en cualquier momento que se de una instrucción a niveles superiores, es decir del Presidente de la República y Jefe Supremo de la institución armada.

En tal sentido, es preciso que el Poder Ejecutivo busque la mejor forma de solventar esa situación, estableciendo los mecanismos adecuados para la formulación, ejecución y fiscalización de un solo presupuesto de defensa, no de la manera artificiosa como actualmente se hace, sino de forma real. Esto, obviamente, requiere por demás que el MINDEF desarrolle las competencias profesionales correspondientes y que cuente con los recursos financieros y humanos para cumplir lo que manda la ley. La solución de los roces existentes entre las leyes 181 y 290 es tan sólo parte de la formalidad jurídica mientras el tema de la competencia profesional de los civiles continúe siendo, en este sentido, primera prioridad y condición indispensable.

Pero no se trata de una combinación mecánica, sino que, tan o más importante aún, poner fin a la ilógica y hasta arbitraria conversión de *instituciones*-MINDEF y Ejército de Nicaragua- en *programas*-Actividades Centrales y Defensa Nacional-, ya que solo así podría tener sentido un verdadero presupuesto por programas y se permitiría la evaluación de los resultados por programa, lo que a su vez contribuiría notablemente a un análisis objetivo de la calidad, eficiencia y transparencia del proceso presupuestario de defensa.

En materia de fiscalización o control de la ejecución presupuestaria en general y de defensa en particular, sería de desear que el MHCP, además de incorporar esa información en su página Web y presentarlo a la Asamblea Nacional, planificara conferencias trimestrales de prensa -así como una anual- en la que se presente toda la información necesaria ante los medios de comunicación y que éstos contribuyan a su diseminación entre la población.

Por otra parte, y a pesar de las severas limitaciones económicas y financieras del país, es conveniente comenzar a pensar en la mejor forma de abandonar el concepto y práctica de presupuesto de defensa inercial a fin de lograr que en su formulación intervengan, no solo criterios fiscales y las condicionalidades impuestas por las Instituciones Financieras Internacionales, sino que también las necesidades reales de la defensa nacional de tal forma

que la producción del bien público defensa contribuya realmente a la construcción y fortalecimiento de la seguridad nacional. Esto, por otra parte, evitaría, por ejemplo, la asignación de recursos extra-presupuestarios para actividades y misiones que bien podrían incorporarse como parte de los programas y proyectos de ambas instituciones.

Desde esta perspectiva, sería conveniente crear las condiciones necesarias para comenzar a implementar un diálogo franco y productivo entre estrategias de defensa y estrategias fiscales, de tal forma que las decisiones que se tomen con relación al presupuesto de defensa sean las más acertadas, las más adecuadas a las necesidades de la defensa del país y las más ajustadas a la disponibilidad de recursos.

Esto implica, por otra parte, la urgencia de considerar lo pertinente que resulta para la transición política, la gobernabilidad y la construcción democrática, el fortalecimiento del MINDEF, dotándolo de los recursos financieros y humanos de tal forma que pueda ejercer real y eficientemente sus funciones y deje de ser el *adorno democrático* que hasta ahora ha sido. La necesidad de fortalecer el MINDEF ha sido planteada expresamente por el anterior Comandante en Jefe (1995-2000), así como por el actual, cuyo período se vence el 21 de febrero de 2005.

El papel de la Asamblea Nacional en la etapa de formulación presupuestaria es *insignificante*, pero varía relativamente en la etapa de aprobación del PGR, y es prácticamente nula durante la ejecución y control del presupuesto.

El Poder Legislativo ejerce un control relativo sobre la etapa de aprobación del PGR, ya que a pesar de las atribuciones y funciones que le confieren la Constitución Política, la Ley de Régimen Presupuestario, el Estatuto General y el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, el *poder del bolsillo*, el Poder Ejecutivo tiene una importante capacidad de negociación para acordar con el Legislativo (Junta Directiva y CAEFP) la aprobación del PGR especialmente por el temor que se impone si se violan o no se cumplen a cabalidad las condicionalidades impuestas -aparentemente o no- por la Instituciones Financieras Internacionales (IFI).

Además, tal capacidad del Ejecutivo está en correspondencia directa con las alianzas que pueda establecer con las diferentes bancadas parlamentarias, alianzas que de hecho no son estables y varían según se muevan los intereses (coyunturales o electorales) de los partidos políticos representados en el Parlamento. Para la aprobación del PGR 2004, por ejemplo, hubo dos ne-

gociaciones y dos alianzas, la primera con el FSLN y la segunda con el PLC, y al final el presupuesto se aprobó exactamente igual que lo presentó el Ejecutivo ya que supuestamente ésa era una de las condicionalidades impuestas por las IFI para el ingreso de Nicaragua a la iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados). No obstante, el Ejecutivo ya ha presentado ante la Asamblea Nacional un proyecto de ley de modificaciones y adiciones a la LAPGR aprobada en diciembre de 2003, que incluye incrementos en el presupuesto de Defensa.

Por otra parte, necesario que la CAEFP diseñe un plan de desarrollo y fortalecimiento de la DASGPAN, a fin de convertirla efectivamente en el principal órgano asesor del Parlamento en materia presupuestaria, lo que implica asignarle más recursos financieros, humanos y técnico-informáticos, definir y ejecutar un plan permanente de capacitación y actualización del personal, pero -sobre todo- aislarla de los vaivenes de la política partidista que caracteriza la vida y funcionamiento de la Asamblea Nacional, especialmente cuando cada año se renueva la junta directiva parlamentaria, ya que ésa es la única forma de garantizar no solo la estabilidad laboral a su personal sino que en especial la calidad del trabajo que la DASGPAN debe realizar en el cumplimiento de sus funciones.

La CAEFP debe hacer uso sistemático y permanente de la información que trimestral y anualmente le brinda el MHCP, analizar la profundidad de la misma y presentar públicamente los resultados, convocando a los organismos presupuestados para compartir con ellos el producto de sus análisis y exponerlos ante los medios de comunicación y la sociedad civil para que sean diseminados con el mayor grado de amplitud. También la CAEFP podría hacer uso de las publicaciones de la Asamblea Nacional (boletines, memoria anual) para exponer dichos resultados y sus principales consideraciones acerca de la calidad, eficiencia y transparencia de la ejecución del PGR en general y de defensa en particular.

La CAEFP debería convocar periódicamente tanto a las autoridades del Ministerio de Defensa como del Ejército de Nicaragua para examinar la ejecución presupuestaria de ambas instituciones y analizar la producción del bien defensa y la contribución de éste a la seguridad nacional de Nicaragua. Para ello, obviamente, la CAEFP deberá hacer uso eficiente y sostenido de la información que sobre la ejecución presupuestaria brinda el MHCP a través de SIGFA.

La CAEFP debería diseñar, establecer y desarrollar una alianza de relaciones interinstitucionales con la Contraloría General de la República a fin de compartir los resultados de sus análisis y valoraciones, así como las preocupaciones, sugerencias y procedimientos sobre la calidad, eficiencia y transparencia del proceso presupuestario y general y de defensa en particular.

Por otra parte, la Asamblea Nacional debería reformar la Ley 51, Ley de Régimen Presupuestario -por los roces que ésta tiene con la Constitución Política-, e igualmente su Estatuto General y su Reglamento interno, de tal forma que las distintas comisiones parlamentarias que, en general, atienden y están íntimamente vinculadas con diferentes sectores de la administración pública pudieran conocer e intervenir en la aprobación del PGR. En el caso de la Comisión de Defensa y Gobernación (CDG), ésta tendría que conocer y debatir el presupuesto de defensa y preparar un predictamen para ser discutido a profundidad con la CAEFP. Para ello, la CDG debería citar a las autoridades del MINDEF y del Ejército para tener una visión más clara y realista de la demanda de recursos presupuestarios de ambas instituciones. Solo de esa forma, la CDG podría tener un rol activo y decisivo en la aprobación del presupuesto de defensa. Para ello será preciso que el Ejecutivo presente el proyecto de PGR al menos con tres meses de anticipación a la fecha límite de aprobación del mismo.

La Asamblea Nacional debería además diseñar un plan de capacitación dirigido a diputados y a la Asociación de Periodistas Parlamentarios a fin de entrenarlos en las normas y procedimientos del proceso presupuestario, de tal forma que puedan conocer a profundidad la naturaleza y funcionamiento de todas y cada una de las etapas del proceso presupuestarios a fin de que los primeros puedan tomar decisiones informadas y los segundos informar adecuadamente a la población sobre el tema presupuestal.

El Parlamento podría contribuir a la transparencia mediante la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Presupuestaria, o incluir esto en el anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública que está siendo introducido ante el Legislativo como iniciativa de algunas organizaciones de la sociedad civil.

El PGR en general y el defensa en particular es un tema de exiguas minorías, minorías especializadas pero además divididas entre sí por intereses sectoriales y hasta la fecha no ha habido una sola iniciativa para tratar de conformar una alianza que permita darle estructura de cuerpo a esos intere-

ses sectoriales, así como para aunar los esfuerzos y recursos que se necesitan a fin de realizar un trabajo efectivo e incidente.

Por la evidente carencia de organizaciones especializadas en el campo de la defensa, la sociedad civil nicaragüense no ejerce ninguna forma de control externo sobre el presupuesto nacional de defensa. Su papel, por lo tanto, en materia de formulación, aprobación, ejecución y fiscalización del presupuesto de defensa, es completamente nulo.

No obstante, debe mencionarse el interés que el presente trabajo ha despertado en el Centro de Estudios Políticos (CEP) de la Universidad Americana (UAM) de Managua, de lo que se ha derivado el compromiso de esta organización para trabajar de forma permanente el tema, así como desarrollar iniciativas que conduzcan a una efectiva articulación de esfuerzos con otras organizaciones de la sociedad civil.

La sociedad civil “debe vencer su tradicional apatía y falta de competencia en los asuntos de seguridad y defensa, si es que en realidad quiere contribuir al logro de un efectivo proceso de reconversión de la defensa y, por ende, a la construcción de la democracia en Nicaragua”.

Es preciso que la sociedad civil tome conciencia de la necesidad de construir una comunidad nacional de seguridad y defensa -dinámica y beligerante-, y para ello se precisa de una voluntad institucional concertada y del compromiso personal de todos aquellos que han sido entrenados en esos temas tanto en Nicaragua como en el exterior.

Por otra parte, “¿cómo podemos fortalecer nuestra capacidad y mejorar nuestro presupuesto gubernamental?”. Ésta es la pregunta que las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema presupuestal deben hacerse y de su respuesta se derivarán las concepciones estratégicas y los principios y líneas de acción que deberán regir su acción en el ámbito presupuestario, tanto en su formulación como en su aprobación, ejecución y fiscalización, desde la perspectiva de su claridad, eficiencia y transparencia.

Es imperativo establecer una alianza estratégica entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan, cada una desde su perspectiva, el tema presupuestario, de tal forma que pueda lograrse, por una parte, una racionalización de los escasos recursos disponibles; y por otra, un agregado analítico que permita, hasta donde sea posible, analizar el presupuesto como un todo y a la vez poder desagregarlo por sectores. Quizás el primer resultado visible de esta posible alianza estratégica sería el diseño de un plan de acción

en el que se conjuguen las tareas institucionales individuales que luego pueden agruparse de forma coherente, operativa y eficiente.

Establecida la alianza estratégica entre las distintas organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema presupuestario, los siguientes pasos podrían ser:

- Acordar un mecanismo eficiente y práctico de relación y coordinación con la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la disseminación de la información presupuestaria, más allá de la página Web del MHCP.
- Acordar un mecanismo eficiente y práctico de relación y coordinación con la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto (CAEFP) de la Asamblea Nacional, a fin de lograr una mayor incidencia en el proceso de aprobación y supervisión y control de la ejecución presupuestaria.
- Establecer una relación más sostenida y profunda con las organizaciones internacionales que trabajan el tema del presupuesto, como International Budget Project por ejemplo, y a partir de ahí planificar y desarrollar de forma sistemática un plan de capacitación en materia de presupuesto.
- Procurar una alianza sostenida con los medios de comunicación para desarrollar, por una parte, programas de educación presupuestaria; y por otra, un plan de disseminación de la información presupuestal.

De no lograrse esa alianza estratégica entre las organizaciones de la sociedad civil involucradas, cada una desde su perspectiva, en el tema presupuestario, será muy difícil que sus relaciones con el Ejecutivo y el Legislativo puedan prosperar, y en consecuencia su contribución para elevar la calidad, eficiencia y transparencia en el manejo y administración de las finanzas públicas continuará fraccionada y considerablemente limitada.