

Desde su inicio, el nuevo gobierno dedicó sus mejores esfuerzos a controlar y estabilizar las principales variables macroeconómicas, de conformidad con las recomendaciones del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como resultado, se aplicaron recortes presupuestarios adicionales de forma gradual, hasta llegar, en el 2000, a un presupuesto de US\$ 25.2 millones. Las severas reducciones presupuestarias, es preciso subrayar, limitaron la capacidad de proveer el mantenimiento adecuado y oportuno a la técnica aérea, naval y terrestre, cuyos efectos residuales aún están presentes.

A partir del año 2001, el Estado nicaragüense dio inicio a un esfuerzo progresivo por invertir mayores recursos económicos para el fortalecimiento de las diferentes áreas del Ejército de Nicaragua, hasta disponer en el 2003 de US\$ 32.2 millones, lo que significó un aumento del 28% con relación al presupuesto del año 2000. No obstante, aún persisten limitaciones para hacer frente y solucionar las necesidades de gastos corriente y de capital. En el año 2004, el Presupuesto de Defensa es de US\$ 33 millones.

En resumen, es preciso resaltar que los últimos 19 años el Presupuesto de Defensa se ha reducido en términos reales y ha dejado de ser factor de desequilibrio macroeconómico, y en la actualidad es aproximadamente el 1% del PIB, cifra menor a la media latinoamericana.

B. Referencias generales del proceso presupuestario

1. Marco jurídico

La formulación y aprobación del Presupuesto de Defensa de Nicaragua, está regulado por las siguientes normas y preceptos constitucionales, legales y reglamentarias.

a. Constitución Política. Fija las atribuciones de la Asamblea Nacional y del Presidente de la República en lo referente a la formulación y aprobación del Presupuesto General de la República (PGR). Otras disposiciones

constitucionales inciden en la asignación de los recursos presupuestarios y establecen la obligación de destinar porcentajes determinados del PGR a las instituciones públicas de educación superior, municipios y Corte Suprema de Justicia.

b. Ley 51, Ley del Régimen Presupuestario (1998), y sus modificaciones. Establece las normas específicas ordenadoras de la organización y los procesos presupuestarios, por tanto regula la materia relativa a la formulación del PGR.

c. Ley Anual de Presupuesto General de la República. Aprueba los presupuestos de ingresos y egresos, estima la necesidad de financiamiento neto y amplía las normas establecidas en la Ley del Régimen Presupuestario (similarmenete de un ejercicio a otro).

d. Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (1998). Establece como una de las funciones del Ministerio de Defensa (MIDEF) coordinar y dirigir la formulación del presupuesto del Ejército de Nicaragua y supervisar su ejecución, de igual forma asigna al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) las funciones de formular y proponer el anteproyecto de ley de presupuesto general al Presidente de la República y conformar el balance fiscal, entre otras atribuciones.

e. Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar. Faculta al Ejército de Nicaragua a elaborar y proponer al Presidente de la República a través del Ministerio de Defensa o de la instancia correspondiente en su caso, su propuesta de presupuesto anual.

A su vez establece que una de las atribuciones del Presidente de la República en su carácter de Jefe Supremo del Ejército es recibir la propuesta de presupuesto de ingresos y egresos del Ejército, para su posterior incorporación en el proyecto del Presupuesto General de la República, que deberá ser enviado a la Asamblea Nacional, así como revisar y controlar las finanzas del Ejército conforme las leyes de la República.

f. Reglamento de la Ley 290 y sus reformas. Faculta a la Dirección General de Políticas de Defensa del MIDEF a establecer una Comisión Mixta con el Ejército de Nicaragua y mediante su Dirección de Presupuesto y Asuntos Económicos Militares, a coordinar y dirigir la formulación del anteproyecto de ley de presupuesto en los rubros correspondientes al Ejército de Nicaragua y supervisar su ejecución.

Igualmente, establece que la organización del Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoria (SIGFA) tendrá el presupuesto como subsistema básico de gestión, cuyo ámbito funcional incluirá la formulación y actualización de los clasificadores presupuestarios y la formulación presupuestaria, entre otras funciones.

Asimismo, basado en la Ley 51, el MHCP emite anualmente directrices sobre política presupuestaria y normas para la formulación del PGR que señalan el escenario macroeconómico y las guías del gasto gubernamental, definen los principales objetivos e indicaciones de la política presupuestaria prevista para la formulación del presupuesto y fijan las normas técnicas a ser cumplidas en la programación de ingresos y gastos para el próximo ejercicio de los organismos presupuestados, así como en la especificación de los resultados esperados durante ese mismo período.

Adicionalmente, el Manual de Formulación Presupuestaria explica los conceptos básicos, etapas, procesos y elementos técnicos que orientan la tarea a cargo de los ministerios y otros organismos presupuestados y del MHCP que culmina cada año con la Ley de Presupuesto General de la República.

2. La organización presupuestaria del Gobierno central y de las instituciones del Sector Defensa

El proceso presupuestario es un esfuerzo realizado con el concurso de instituciones correspondientes del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, otros poderes del Estado y Contraloría General de la República.

La organización presupuestaria del Poder Ejecutivo comprende un núcleo central formado por el Presidente de la República, el Gabinete Económico y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y un contorno sectorial compuesto de los organismos presupuestados, entre los que se encuentran las instituciones de Defensa.

Es responsabilidad del Presidente de la República la formulación del anteproyecto de Ley Anual del Presupuesto General de la República y presentarlo a consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación, después el Presidente lo sanciona y publica. Además, es de su competencia autorizar toda modificación que aumente o disminuya el presupuesto, ya sea por causa de conflicto, desastre natural o donaciones nuevas destinadas a financiar proyectos específicos, informando periódicamente de esas modificaciones a la Asamblea Nacional. Igualmente debe presentar ante la Asamblea Nacional, por conducto del MHCP, el informe de liquidación del presupuesto de conformidad con la ley.

Parte de las atribuciones presidenciales son delegadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a los restantes miembros del gabinete económico y a las autoridades de los organismos sujetos a la Ley del Régimen Presupuestario.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público formula y emite la política presupuestaria que asigna recursos a los programas institucionales, así como las normas técnicas para la formulación presupuestaria, estima los ingresos, evalúa con las autoridades de los organismos presupuestados los anteproyectos de presupuesto, propone al Presidente de la República el

anteproyecto de presupuesto para el próximo ejercicio, dicta las normas de ejecución y control del mismo, aprueba los programas trimestrales de gasto de los organismos, autoriza los desembolsos mensuales correspondientes, evalúa la ejecución presupuestaria y presenta el informe de liquidación del presupuesto al Presidente de la República.

Además, el MHCP es el órgano rector del Sistema Integrado de Gestión Financiera y Auditoria (SIGFA). Todos los organismos cuya organización y competencia están definidas en la Ley No. 290, tienen la obligación de establecer, administrar, operar y mantener a nivel institucional dicho sistema, ajustado a las competencias legales y administrativas y a las características orgánicas y operativas que le sean inherentes.

Las instituciones del Sector Defensa —Ministerio de Defensa y Ejército de Nicaragua— forman parte de la organización presupuestaria del Poder Ejecutivo y están sujetas a la Ley del Régimen Presupuestario.

3. Ejército y SIGFA

Parte de la modernización que ha experimentado el Ejército en los últimos años se manifiesta en el aspecto administrativo y financiero, y como resultado ha implementado una serie de buenas prácticas en la rendición de cuentas y uso transparente de los fondos que se le son asignados en el presupuesto.

De conformidad con el principio fundamental de la reforma a la administración financiera, Centralización Normativa y Descentralización Operativa, en la actualidad el Ejército es una entidad desconcentrada en el tercer nivel, es decir que está conectado en línea al SIGFA. Cumple con las políticas, normas, guías y procedimientos emitidos por el MHCP y rinde cuentas hasta el séptimo nivel presupuestario o renglón del gasto. Por razones de Seguridad Nacional existen rubros de gasto de manejo confidencial.

Adicionalmente, de conformidad con la política gubernamental de transparencia, la información del Presupuesto está disponible al final de cada mes en la página Web del MHCP (www.consultaciudadana.gob.ni).

La Ley 481, Ley Anual de Presupuesto General de la República 2004, introdujo una reforma importante en materia de transparencia al prescribir que: "Todos los organismos e instituciones que se financien, total o parcialmente, con fondos del Presupuesto tanto de origen interno, como de donaciones y desembolsos de préstamos externos, están obligados a presentar a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a más tardar dentro de los primeros veinte días de cada trimestre de que se trate, los resultados e informes de la ejecución financiera y física del presupuesto del período anterior (Art. 13).

4. Participación y supervisión del Poder Legislativo en el proceso de presupuestación

La Constitución Política reserva la iniciativa de ley de presupuesto al Poder Ejecutivo, y la aprobación de esta ley es responsabilidad exclusiva del Poder Legislativo.

La Asamblea Nacional conoce, discute y aprueba el Proyecto de Ley Anual del Presupuesto General de la República y es informada periódicamente de su ejecución. El Parlamento está facultado para modificar el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo, pero no puede crear ningún gasto extraordinario sino por la ley y mediante la fijación de los recursos para financiarlo. Toda modificación al Presupuesto General de la República que suponga aumento o disminución de los créditos, disminución de los ingresos o transferencias entre distintas instituciones, requerirá de la aprobación de la Asamblea Nacional.

En la Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto (CAFP) de la Asamblea Nacional se dictamina el proyecto de ley anual de presupuesto tomando en consideración la documentación presentada por el Presidente de la República, las comparecencias del Ministro de Hacienda y Crédito Público y, en caso necesario, de otros ministros y titulares de instituciones de Estado.

Formulación y aprobación del Presupuesto de Defensa

La secuencia de acciones para formulación y aprobación del Presupuesto de Defensa en el marco del Presupuesto General de la República, corresponde al período julio-diciembre de cada año.

A mediados de julio, el MHCP, el Banco Central y la Secretaria de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República, establecen el marco macroeconómico del presupuesto que incluye un escenario agregado de las operaciones del Gobierno central y su financiamiento. Las instituciones de Defensa inician la formulación de sus respectivos anteproyectos de presupuesto luego de recibir una carta circular con los límites de gasto y las directrices contenidas en el documento Política Presupuestaria y Normas para la Formulación del Presupuesto General de la República, emitidas por el MHCP a fines de julio o inicios de agosto.

En materia de inversiones públicas, el objetivo es asegurar la congruencia del Programa de Inversión Pública (PIP) con las metas de crecimiento y estabilidad de la economía y con las disponibilidades previsibles de recursos internos y externos. La oferta de fondos de la cooperación externa es el criterio clave de inclusión de los proyectos en el PIP.

El MHCP considera el anteproyecto consolidado de Presupuesto de Defensa a la luz de los límites de gastos que se establecen para el Ministerio de Defensa y el Ejército de Nicaragua, sobre la base del presupuesto del año anterior. Asimismo, en consideración la demanda institucional contenida en el anteproyecto de presupuesto de defensa, al emitir su resolución dictamina un techo de gasto para el ejercicio presupuestario siguiente. Como puede constatare, las instituciones de Defensa tienen una influencia limitada sobre las decisiones del monto global del presupuesto que se les asigna.

El MHCP propone al Presidente de la República y al Gabinete Económico una primera versión del anteproyecto de Presupuesto General de la República, quienes lo revisan y aprueban a finales de septiembre. Efectuados los ajustes, el MHCP prepara el anteproyecto de Ley Anual del Presupuesto General de la República en la primera mitad de octubre.