

---

# POSIBLES ESTRATEGIAS PARA OPTIMIZAR EL GASTO DE DEFENSA EN URUGUAY

---

Amílcar Peláez <sup>1</sup>

**Este trabajo explora algunas posibilidades para hacer más eficiente la gestión interna del Ministerio de Defensa, proponiendo acciones para obtener los recursos destinados a lograr un adecuado balance entre las partidas para gastos de Personal, Funcionamiento e Inversión.**

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2005, Uruguay comenzó un importante proceso de reforma del sector de la Defensa. En el periodo de gobierno 2005-2009 se organizó y desarrolló el "Debate Nacional sobre Defensa", se introdujeron cambios sustanciales en la organización administrativa del MDN (Ministerio de Defensa Nacional), se promulgó la Ley Marco de Defensa. En el actual gobierno 2010-2014, comenzó a organizarse el ESMAD (Estado Mayor de la Defensa), sesionó por primera vez el CODENA (Consejo de Defensa Nacional) y, en esa reunión inaugural, fueron aprobados los "Lineamientos para la Formulación de la Política de Defensa Nacional" que habían sido elaborados por el ESMAD. Por otra parte, se prevé continuar organizando el ESMAD, así como elaborar las normas legales y reglamentarias que permitirán, en el futuro, llevar a la práctica todo lo previsto en la Ley Marco de Defensa.

*Actualmente el ESMAD está comenzando a delinear las bases de la doctrina conjunta y colaborando, con el Poder Ejecutivo, en la redacción de la "Política de Defensa Nacional" y de la "Política Militar de Defensa". En lo presupuestal, salvo introducir algún artículo en las Leyes de Rendición de Cuentas (que no aumente los gastos ya presupuestados para el quinquenio), poco puede hacerse para modificar lo dispuesto en la Ley de Presupuesto 2010-2014. En el mediano plazo, se prevé comenzar a delinear el presupuesto*

---

<sup>1</sup> Coronel de Infantería del Ejército Nacional Uruguayo. Es Buzo Táctico y Paracaidista Militar en actividad. Realizó el Curso Avanzado de Blindados en Fort Knox (EUA, 1994). Desarrolló misiones de paz en la Península del Sinaí (jun.1990 - jun.1991) y en Angola (dic.1995 - jun.1997). Desde abril de 2011, es Jefe del Departamento de Planificación Estratégica de la Fuerza de Paz que la ONU tiene desplegada en Haití. Es Diplomado como Oficial de Estado Mayor y Licenciado en Ciencias Militares. Por otra parte, es Licenciado en Negocios Internacionales e Integración, por la Universidad Católica del Uruguay. Realizó un Doctorado en Economía y Dirección de Empresas en la Universidad de Deusto (España). Mediante una beca de la Unión Europea, elaboró parte de su tesis doctoral, en el Centro de Economía de Defensa de la Universidad de York (Inglaterra), lo que le permitió obtener su título de Doctor (Cum Laude), con mención especial de "Doctorado Europeo". Su tesis doctoral se tituló "Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay". Es profesor del IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores), del CALEN (Centro de Altos Estudios Nacionales) y de la Universidad Católica del Uruguay. Por otra parte, es miembro de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina) y del Centro Uruguayo de Egresados del CHDS (Center for Hemispheric Defense Studies). [apelaez@ejercito.mil.uy](mailto:apelaez@ejercito.mil.uy)

Fecha de presentación del artículo: agosto de 2011.

2015-2019, con el fin de implementar lo previsto en la futura Política de Defensa. En este aspecto, cabe destacar que, en el largo plazo, se visualiza sentar las bases del presupuesto 2020-2024 para consolidar las reformas introducidas, para que el gobierno que asuma en marzo de 2025 reciba un Ministerio de Defensa en avanzado proceso de reestructuración <sup>2</sup>.

El MDN es una organización gubernamental muy grande y compleja que maneja un área extremadamente sensible de la actividad gubernamental. Por otra parte, posee unos 29.000 funcionarios que representan aproximadamente el 11% de los más de 258.000 funcionarios del Estado uruguayo. Es importante destacar que, el MDN, posee dependencias en todo el territorio nacional y tiene casi el 10% de sus efectivos militares (unos 2.500 efectivos) en el extranjero, apoyando la política exterior del país, tanto en la Antártida, como en las misiones de paz. Cabe destacar además, que más de 500 militares custodian diariamente las principales cárceles del país, apoyando las políticas de Seguridad Interior del Estado.

Actualmente, las FF.AA. poseen, prácticamente, la misma estructura general que en 1985, cuando se produjo la reapertura democrática, pero tiene 27% menos personal y aproximadamente 60% menos presupuesto que en 1985. Por otra parte, la Ley de Presupuesto vigente, autoriza al Poder Ejecutivo a reducir “hasta” 6.500 efectivos en el período de gobierno 2010-2014, para ahorrar recursos que serían destinados a mejorar los bajos sueldos militares. Si se materializa esta reducción prevista, el personal del MDN se reduciría 21,86% con respecto a 2009 y un 41,69% (acumulado) con respecto a 1984. Sin embargo, la estructura general de las FF.AA. no ha cambiado puesto que existe, prácticamente, el mismo número de comandos, unidades, servicios e institutos, que hace 25 años y con idéntico despliegue.

El presupuesto es vital en toda organización gubernamental, puesto que una iniciativa que no esté debidamente presupuestada, no podrá prosperar. *“El Estado no da a las Fuerzas Armadas todos los recursos [que necesita para cumplir con su misión: Recursos Humanos, Materiales, Financieros y de Conocimiento], sino que se limita a asignarles “Recursos Financieros” (presupuesto). Y delega en las organizaciones de Defensa, la facultad de administrar ese presupuesto, conforme al “Marco Jurídico” vigente, para generar las “Capacidades” necesarias para cumplir con su “Misión”. Esto implica, reclutar y capacitar personal, adquirir y mantener material, así como generar y gestionar conocimiento”* <sup>3</sup>.

Las normas que sustentarán la reforma de la Defensa todavía no han sido elaboradas. Éste conjunto normativo incluirá, entre otras normas: (1) una Política de Defensa Nacional (que deberá ser elaborada por el Poder Ejecutivo); (2) una Política Militar de Defensa (que deberá ser elaborada por el MDN); (3) una nueva Ley Orgánica para las FF.AA.; (4) una nueva Ley Orgánica para cada una de las tres Fuerzas; y (5) Futuras Normas presupuestales (Leyes quinquenales de presupuesto y sus respectivas Leyes anuales de rendición de cuentas). Este marco normativo determinará qué tipo de FF.AA. tendrá

<sup>2</sup> Conceptos extraídos de la entrevista concedida por el Sr. Jefe del ESMAD, General del Aire (Av.) José R. Bonilla.

<sup>3</sup> PELÁEZ, Amílcar (2008) Gestión del Conocimiento: Factor clave para generar Capacidades de Defensa. Revista del IMES. Diciembre de 2008. Disponible en: <[www.imes.edu.uy/pelaez](http://www.imes.edu.uy/pelaez)>.

Uruguay en el año 2025. Estas normas definirán, entre otros muchos aspectos, las misiones, los efectivos, la organización y el despliegue territorial de las Fuerzas. Recién a partir de esta definición política se podrá determinar si el presupuesto, así como los efectivos asignados, hoy en día, al MDN deberán ser iguales, mayores o menores a los actuales.

## **2. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE DEFENSA EN URUGUAY**

El presupuesto de Defensa ha tenido grandes fluctuaciones en los últimos 50 años. Viendo la gráfica con el presupuesto de Defensa (Cuadro 1), puede verse que el presupuesto del MDN, representaba en 2010, aprox. un 1% del PBI y un 7% del gasto total del Estado.

*“[Como porcentaje del gasto total del Estado] En 1968 el gasto militar uruguayo comenzó una tendencia al alza que coincide con la adquisición de material norteamericano entre fines de los 60 y comienzos de los 70. [...] La tendencia al alza se mantuvo hasta 1981 cuando, el gasto militar alcanzó su máximo histórico. En el año 1982, en el marco de una crisis económica regional, Uruguay se vio obligado a abandonar el tipo de cambio fijo que utilizaba, hecho conocido popularmente como el “quiebre de la tablita”. A partir de ese momento el gasto de Defensa comenzó una sostenida tendencia a la baja, alcanzando su mínimo histórico en 2002. Esto se debió a las graves repercusiones económicas que tuvo en Uruguay la crisis económica que sufrió Argentina a fines de 2001”<sup>4</sup>.*

La estructura organizativa de las FF.AA, así como los recursos humanos y materiales, crecieron, en los años 70 y 80, a la par del presupuesto. En este período se produjo la compra de grandes cantidades de armamento y equipo (un detallado análisis de estas compras puede ser consultado en Peláez 2007). Como ya se comentó, la estructura general del MDN y de las FF.AA. no ha variado mucho desde 1985, cuando se produjo la reapertura democrática. En contraste, como puede verse en el Cuadro 1, el presupuesto de Defensa no ha dejado de bajar, al punto que hoy es menor (como porcentaje del PBI y como porcentaje del gasto total del Estado) de lo que Uruguay invertía en Defensa en 1961.

En el marco de su actual proceso de reforma, el MDN tiene la oportunidad de tomar acciones concretas para optimizar el empleo de sus recursos financieros, tanto presupuestales como extrapresupuestales. *“Las limitaciones presupuestarias exigen realizar una muy buena administración de los escasos recursos disponibles, y esto solo puede lograrse... [...] ...contando con personal capacitado en técnicas modernas de gestión, estructuras administrativas adecuadas y herramientas informáticas apropiadas. Solo de esta forma es posible hacer más eficiente el uso de los recursos públicos asignados a la Defensa. [...] Para realizar una gestión eficiente, es imprescindible contar con información actualizada que permita medir el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, así como evaluar la eficiencia del gasto. El rediseño de las estructuras y los procesos organizacionales, es por lo general un factor determinante en la optimización del empleo de los recursos financieros. En este sentido es importante “innovar”, creando estructuras y procesos ajustados a la realidad que vive una organización. Solo así será posible desarrollar e implementar políticas, así como estrategias, ajustadas a las verdaderas necesidades y posibilidades de la organización. Una adecuada gestión del conocimiento permite que prosperen iniciativas tendientes a introducir innovaciones que favorezcan la*

---

<sup>4</sup> PELÁEZ, Amílcar (2007) Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay. Tesis Doctoral (Universidad de Deusto, España). p.116. Disponible en: <[www.imes.edu.uy/pelaez](http://www.imes.edu.uy/pelaez)>.

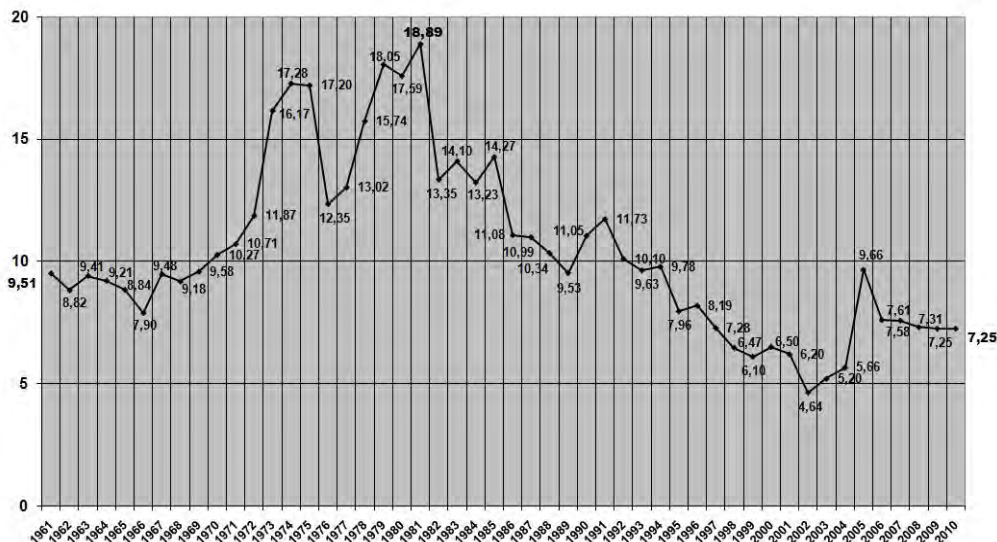
*“mejora continua” de los procesos de gestión financiera lo que redundará en una mayor eficiencia del gasto”<sup>5</sup>.*

---

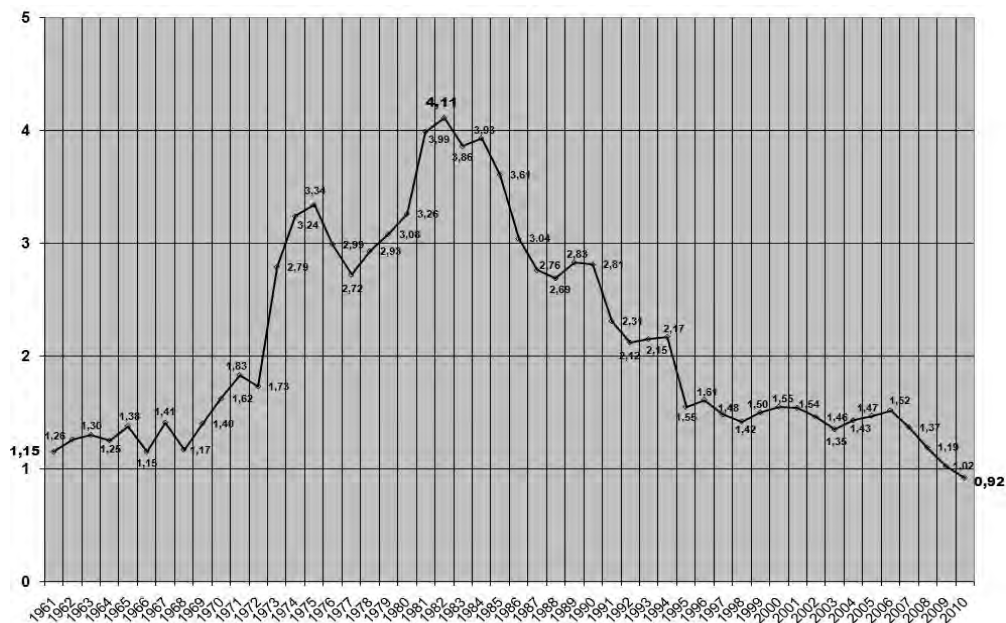
<sup>5</sup> PELÁEZ, Amílcar (2008) Gestión del Conocimiento: Factor clave para generar Capacidades de Defensa. Revista del IMES. Uruguay, Diciembre de 2008. pp. 25 y 26. Disponible en: <[www.imes.edu.uy/pelaez](http://www.imes.edu.uy/pelaez)>.

**Cuadro 1: Evolución del presupuesto de Defensa en Uruguay (1961-2010)**

**Gastos de Defensa como porcentaje del gasto del Estado (1961 - 2010)**



**Gastos de Defensa como porcentaje del PBI (1961 - 2010)**



**Notas metodológicas.** El Presupuesto de Defensa, como porcentaje del gasto total del Estado y como porcentaje del PBI (1961-1994), fue obtenido del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay. Los datos del período 1995-2003 pertenecen al libro *La Defensa Nacional: Aportes para un debate* (MDN, 2005). Los datos de 2004 y 2005 pertenecen a la CGN (Contaduría General de la Nación). Los datos 2006 – 2010 fueron obtenidos del Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe. RESDAL, Edición 2010.

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 2: Presupuesto Ejecutado por el Ministerio de Defensa al 31 dic. 2010**

	Presupuesto Total en Pesos Uruguayos (millones)	Porcentaje del Presupuesto Total	Presupuesto Total en Dólares de EUA (millones)	Observaciones
Personal (Salarios)	\$ 4.924,11	64,48 %	US\$ 246,57 (A)	Sin incluir Salarios (A), el resto del presupuesto de Defensa (B+C) fue tan solo 35,52% del presupuesto total (D) y representó US\$ 135,85 millones.
Funcionamiento	\$ 2.132,45	27,92 %	US\$ 106,78 (B)	
Inversiones	\$ 580,60	7,60 %	US\$ 29,07 (C)	
Presupuesto Total 2010	\$ 7.637,17	100,00 %	US\$ 382,43 (D)	

**Notas metodológicas.** Las cifras en Pesos fueron obtenidas del MDN y muestran los montos ejecutados y comprometidos al 31 dic.2010, acorde a los registros del SIF (Sistema Integrado de Información Financiera). Los montos en dólares fueron calculados considerando el tipo de cambio promedio al 31 dic.2010 (19,97 Pesos Uruguayos equivalían a un dólar) y los resultados fueron aproximados al millón más cercano.

Fuente: Elaboración propia en base a información del MDN al 31 dic.2010.

**Cuadro 3: Estructura del Presupuesto Ejecutado por el MDN al 31 dic. 2010**

Unidades Ejecutoras dependientes del Ministerio de Defensa	Unidad Ejecutora	% del presupuesto total	Presupuesto ejecutado por el MDN en 2010 (Pesos)	Observaciones
1. Ministerio de Defensa	001	5,06 %	\$ 386.766.531	El presupuesto ejecutado en 2010 por las Fuerzas Armadas (3+4+5) fue solo de \$ 5.517.465.807 (US\$ 276,28 millones). (72,24% del presupuesto total)
2. Dirección Nacional de Inteligencia del Estado	003	0,46 %	\$ 35.465.703	
3. Comando General del Ejército	004	40,42 %	\$ 3.086.755.079	
4. Comando General de la Armada	018	18,85 %	\$ 1.439.824.060	
5. Comando General de la Fuerza Aérea	023	12,97 %	\$ 990.886.668	
6. Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas	033	13,90 %	\$ 1.061.467.263	
7. Dirección General de los Servicios	034	0,29 %	\$ 22.052.552	
8. Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas	035	0,38 %	\$ 29.238.111	
9. Dirección Nacional de Meteorología	039	0,87 %	\$ 66.177.451	
10. Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica	041	6,79 %	\$ 518.539.109	
<b>Totales</b>		<b>100 %</b>	<b>\$ 7.637.172.527</b>	<b>(100 % del presupuesto total)</b>

**Análisis.** Como puede verse solo el 72% del presupuesto total, ejecutado en 2010 por el MDN, se destinó a las FF.AA. de lo cual, aproximadamente el 65% se dedicó a sueldos. Cabe destacar que en el caso del Ejército, el presupuesto dedicado a sueldos superó el 87% del presupuesto total. Por otra parte, la Ley de Presupuesto 2010-2014 (Ley 18.719, Art.202) determina que, a partir del 01 ene.2012, la Dirección Nacional de Meteorología dejará de pertenecer al MDN para incorporarse al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Esto reducirá, en futuros ejercicios, el presupuesto total de Defensa en menos de un 1% (0,87% acorde al presupuesto ejecutado en 2010). El presupuesto del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, que se presenta en este cuadro, está destinado a financiar solamente la estructura administrativa de ese servicio (gastos de Personal, Funcionamiento e Inversión de las oficinas del Servicio). En el presupuesto del MDN, no se incluyen los montos de las pasividades pagadas a los retirados y pensionistas militares.

**Notas metodológicas.** Las cifras en Pesos fueron obtenidas del MDN y muestran los montos ejecutados y comprometidos al 31 de diciembre de 2010, acorde a los registros del SIF (Sistema Integrado de Información Financiera). Los montos en dólares fueron calculados considerando el tipo de cambio promedio al 31 dic. 2010 (19,97 Pesos Uruguayos equivalían a un dólar) y los resultados fueron aproximados al millón más cercano.

Fuente: Elaboración propia en base a información del MDN al 31 dic.2010.

**Cuadro 4: Actual Estructura Interna del Presupuesto de Defensa (Año 2011)**

Áreas Programáticas que atiende el MDN	
1. Administración de Justicia	0,25%
2. Defensa Nacional	60,90%
3. Desarrollo Productivo	2,61%
4. Educación	6,11%
5. Infraestructura, Transporte y Comunicaciones	5,43%
6. Medio Ambiente y Recursos Naturales	0,34%
7. Protección y Seguridad Social	2,10%
8. Registros e Información Oficial	1,62%
9. Salud	13,37%
10. Seguridad Pública	4,49%
11. Servicios Públicos Generales	2,78%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

El Presupuesto Nacional 2010-2014, a diferencia de presupuestos anteriores, fue estructurado en 17 Áreas Programáticas, que representan las funciones que el Estado desarrolla de forma transversal. Estas 17 áreas, son, por orden alfabético: 1. Administración de Justicia, 2. Asuntos Legislativos, 3. Ciencia, Tecnología e Innovación, 4. Control y Transparencia, 5. Cultura y Deporte, 6. Defensa Nacional, 7. Desarrollo Productivo, 8. Educación, 9. Infraestructura, Transporte y Comunicaciones, 10. Medio Ambiente y Recursos Naturales, 11. Protección y Seguridad Social, 12. Registros e Información Oficial, 13. Salud, 14. Seguridad Pública, 15. Servicios Públicos Generales, 16. Trabajo y Empleo, 17. Vivienda.

Asignación de Créditos de RR.GG. y R.A.E. para el Ejercicio 2011 (Millones de Pesos)			
Retribuciones	\$	7.100.109	73 %
Funcionamiento (partida salarial)	\$	478.530	5 %
Funcionamiento	\$	1.789.290	18 %
Inversiones	\$	420.108	4 %
<b>Total</b>	<b>\$</b>	<b>9.788.037</b>	<b>100%</b>

Las cifras presentadas en este cuadro fueron obtenidas del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera), están expresadas en Millones de Pesos y corresponden a los créditos financiados con RR.GG (Rentas Generales) y RAE (Recursos de Afectación Especial).

**Notas metodológicas.** Los datos presentados en este cuadro corresponden al "Presupuesto Asignado" al MDN para el Ejercicio 2011 (01 ene. - 31 dic.2011) y pueden diferir de los datos presentados en los Cuadros 2 y 3 que muestran el "Presupuesto Ejecutado" o "Comprometido" por el MDN al final del Ejercicio 2010.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Gral. de Recursos Financieros del MDN.

Como puede verse en el Cuadro 4, el presupuesto "asignado" al MDN, para el Ejercicio 2011, destina la mayor parte de su presupuesto al Área Programática "Defensa Nacional" a la que dedica aprox. 60% de su presupuesto. El restante 40% del presupuesto de Defensa se dedica a otras áreas, del cual, aprox. 20% (la mitad de lo que no corresponde específicamente a Defensa) se dedica a Salud y Educación. Por otra parte, 78% del presupuesto se dedica a Personal (sueldos), 18% a Funcionamiento y apenas 4% a inversiones.

### **3. POSIBLES ACCIONES PARA RACIONALIZAR LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA**

La estructura interna del presupuesto de Defensa de Uruguay está muy desbalanceada. Esto se debe a que no existe una adecuada relación entre las partidas presupuestales asignadas a Personal (salarios), Funcionamiento e Inversión. *Se considera que el presupuesto ideal, para una organización como el MDN, tiene partidas balanceadas de, aproximadamente, un 33% para cada uno de los tres componentes del presupuesto: Personal, Funcionamiento e Inversión*<sup>6</sup>.

Como pudo verse en el Cuadro 2, el presupuesto ejecutado por el MDN, en 2010, dista mucho de la estructura ideal puesto que dedicó aproximadamente 64% a Sueldos, 28%

<sup>6</sup> Conceptos extraídos de la entrevista concedida por el Sr. Jefe del ESMAD, General del Aire (Av.) José R. Bonilla.



a Funcionamiento y 8% a inversión. El caso del Ejército, el tema es mucho más preocupante, puesto que dedica aprox. 87% a Sueldos, 12% a Funcionamiento y apenas un 1% a Inversión.

En este contexto, se hace imprescindible adoptar medidas que permitan hacer más eficiente la gestión, del presupuesto de Defensa de Uruguay, logrando un balance adecuado entre gastos de Personal, Funcionamiento e Inversión. De esta forma se lograría que la estructura de Defensa del país pueda cumplir de forma, no solo eficaz, sino también eficiente, las misiones que la sociedad le ha encomendado. La estrategia a aplicar, para optimizar la gestión interna del MDN, puede ser tan simple como planear acciones concretas para: (1) reducir los costos de funcionamiento para generar ahorros, (2) racionalizar los proyectos de inversión para evitar superposiciones e ineficiencias en el uso de los recursos y (3) aumentar los ingresos extra-presupuestales, que actualmente generan las dependencias del MDN. Todo esto, con el fin de racionalizar la “estructura interna” del Presupuesto de Defensa.

**Los ahorros y los ingresos generados podrían financiar la reforma de la Defensa.** Estos recursos podrían ser invertidos, dentro de las dependencias que generaron los ahorros y/o los ingresos (acorde a lo previsto en los Art. 36 a 41 de la Ley 17.930, así como sus normas concordantes y modificativas), para atender gastos de Personal, Funcionamiento e Inversión, tales como, entre otros<sup>7</sup>:

1. Pago de primas técnicas y otros beneficios al personal que desarrolla tareas especializadas, con el fin de estimular su ingreso y permanencia en servicio activo.
2. Construcción o remodelación de instalaciones, especialmente, para alojar aquellas unidades o reparticiones que deban ser trasladadas a una nueva ubicación.
3. Compra de equipos (hardware) y sistemas informáticos (software) para modernizar la gestión del MDN.
4. Financiar proyectos destinados a potenciar la Industria de Defensa.
5. Obtener recursos para financiar la reconfiguración organizativa y administrativa del sector de la Defensa.

*Cabe destacar que, el Art. 168 de la Ley 18.719 (Ley de Presupuesto vigente), introdujo una innovación, ya que habilita a destinar las economías generadas, al amparo del Art. 36 de la ley 17.930, a partidas extraordinarias de promoción social del personal del inciso, además de que sigue vigente la posibilidad de destinar los ahorros a proyectos de inversión. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en la evaluación de las economías generadas, se toma en cuenta que se hayan generado sin detrimento de las metas y objetivos de cada Unidad Ejecutora<sup>8</sup>.*

<sup>7</sup> Un análisis del marco normativo que permite reinvertir los ahorros, así como los ingresos generados por los órganos del Estado puede consultarse en Peláez, 2007, Sección 5.3.3. (Innovaciones de la Última Ley de Presupuesto en la Gestión Presupuestaria) pp. 283 a 288. Disponible en: <[www.imes.edu.uy/pelaez](http://www.imes.edu.uy/pelaez)>. La Ley 17.930 (Ley de Presupuesto 2005-2009), del 09 dic.2005, está disponible en: <[www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17930.htm](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17930.htm)>.

<sup>8</sup> Datos obtenidos de la entrevista con la Directora General de Recursos Financieros del MDN, Cra. Irene Güenaga.

### **3.1 Actividades destinadas a obtener recursos extra-presupuestales**

Con el fin de asegurar la transparencia, así como la eficiencia, de todas las iniciativas destinadas a la generación de recursos, estas actividades, podrían ser auditadas por la Unidad de Auditoría Interna del MDN. Es importante destacar, que actualmente, todas las actividades productivas que realizan las FF.AA son auditadas por el TCR (Tribunal de Cuentas de la República). Por esto, las auditorías internas que pudiera realizar el MDN no sustituirían, sino que complementarían, a las habituales actividades de los órganos de contralor del Estado<sup>9</sup>.

*En este aspecto, cabe destacar que las actividades del SCRA (Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamento), de la Armada, no están siendo auditadas e intervenidas preventivamente por el TCR (Tribunal de Cuentas de la República). Esto ha generado observaciones por parte de la AIN (Auditoría Interna de la Nación) y del TCR<sup>10</sup>.*

Las actividades productivas, dentro del MDN, podrían ser coordinadas por la UGEF (Unidad de Gestión Económico Financiera) del MDN creada, por la Ley 18.362, del 6 de octubre de 2008 o por una dependencia de similares características. Cabe destacar que la UGEF fue creada con el fin específico de controlar los Fondos ONU, que entre los años 2004 y 2010 representaron un ingreso promedio de unos 22,83 millones de dólares al año<sup>11</sup>.

Es preciso tener en cuenta que diferentes dependencias del MDN están autorizadas legalmente a realizar actividades productivas destinadas a generar fondos clasificados como RAE (Recursos de Afectación Especial). Sin embargo, estos fondos solo pueden ser aplicados, acorde a la normativa actual, para cubrir gastos de inversión y funcionamiento dentro de la repartición que generó esos recursos. Por este motivo, por ejemplo, lo producido por la planta de Explosivos del Ejército no puede ser volcado a ninguna otra dependencia del Ejército y solo puede ser invertido en gastos de inversión y funcionamiento de la propia planta. Por otra parte, los fondos RAE no pueden ser usados para pagar sueldos. Asimismo, el destino de los fondos RAE es definido siempre por la norma que habilita su recaudación. Es importante destacar que, para que prospere cualquier iniciativa

<sup>9</sup> El Art. 90 creó una Unidad de Auditoría Interna para el MDN, que depende del Ministro de Defensa Nacional y tiene como cometido realizar auditorías de gestión y de ejecución económico financiera. La Ley N° 18.362, del 6 de octubre de 2008 (Ley de Rendición de Cuentas del Ejercicio 2007) está disponible, para consulta on-line en: [www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18362.htm](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18362.htm).

<sup>10</sup> Datos obtenidos de la entrevista con la Directora General de Recursos Financieros del MDN, Cra. Irene Güenaga.

<sup>11</sup> El Art. 88 de la Ley 18.362, creó la UGEF (Unidad de Gestión Económico Financiera) que depende del Director General de Recursos Financieros del MDN y que tiene como cometido "coordinar la administración y control" de los fondos provenientes de la ONU y de otros organismos internacionales. Por otra parte, la UGEF está contemplada en el Decreto 215/2010 que define la estructura organizativa del MDN. El Art. 175, de la Ley 18.719 (Ley de Presupuesto 2010-2014) dio una nueva redacción al Art. 88, estableciendo claramente el destino de los "Fondos ONU", lo cual había quedado pendiente en el Art. 88, que los definió como "Fondos de Terceros". El Art. 175 establece que...*"la totalidad de dichos fondos, tendrán como único destino la financiación de gastos de funcionamiento e inversión del Inciso 03 "Ministerio de Defensa Nacional". Determina además que " los referidos fondos tendrán como destino final la unidad ejecutora que generó dicho reembolso por su participación en las diferentes misiones de paz, sin perjuicio de las resoluciones que al respecto podrá adoptar el jerarca del inciso"*.

en materia de generación de recursos extra-presupuestales, el MDN debe asegurar el marco legal necesario para la ello. Para esto, una posibilidad sería modificar la normativa vigente para crear un régimen de excepción que permita transferir los fondos RAE a otras dependencias dentro de la UE (Unidad Ejecutora) que los generó. Por otra parte, sería importante lograr que, los fondos RAE, pudieran ser empleados para pagar todo o parte de los sueldos del personal afectado a las tareas productivas, tal como lo prevé, en el caso de la Armada, el Art. 184 de la Ley de Presupuesto 2010-2014. Otra posibilidad, podría ser que se creara otra figura legal, diferente a la de los fondos RAE, en el marco de un régimen especial, que se ajuste mejor a la estrategia de generación de recursos del MDN<sup>12</sup>.

### **3.1.1 Venta de bienes improductivos**

La venta de terrenos, edificaciones, vehículos, equipos, etc. que están en desuso o que están siendo subutilizados, permitiría obtener fondos frescos para financiar iniciativas destinadas a modernizar la estructura organizativa y administrativa de la Defensa. El producido de la venta podría ser utilizado para reforzar los gastos de inversión y funcionamiento. Los predios y/o edificaciones de elevado valor inmobiliario (por su ubicación, características, etc.) pueden venderse o enajenarse mediante la modalidad de “canje” por una nueva edificación construida o refaccionada acorde a especificaciones del MDN, bajo el formato “proyecto llave en mano”. *Cabe destacar que en el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2010 se incluyó un artículo que autoriza al Poder Ejecutivo a enajenar los bienes inmuebles propiedad del MDN, ubicados en el país y en el extranjero, que sean considerados prescindibles para el cumplimiento de sus cometidos sustantivos. El Poder Ejecutivo individualizará y declarará prescindibles los bienes a enajenarse e indicará el destino de los recursos obtenidos dentro de las UE (Unidades Ejecutoras) de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 40 de la Ley 17.930<sup>13</sup>.*

### **3.1.2 Acciones para potenciar las actuales actividades productivas del MDN**

Diversas dependencias del MDN, algunas de ellas pertenecientes a las FF.AA. están habilitadas por Ley para desarrollar actividades que generan ingresos (fabricación de explosivos, construcciones y reparaciones navales, etc.). La Ley de presupuesto 2010-2014 contiene una serie de artículos que dan marco legal a la generación de recursos por parte de diferentes dependencias del Ministerio de Defensa. En este sentido, debe destacarse las siguientes previsiones de la Ley de Presupuesto vigente:

1. **Generación de recursos en el Ejército.** El Art. 183 autoriza al SMG (Servicio Geográfico Militar) a comercializar los productos y servicios que produce. Por su parte, el Art. 198 establece previsiones para la venta del explosivo producido por el Servicio de Material y Armamento de

<sup>12</sup> **Los ingresos de las dependencias del MDN pueden ser de tres tipos:** (1) fondos presupuestales; (2) Recursos de Afectación Especial (antiguamente llamados “Proventos” o “Fondos de Libre Disponibilidad”). Las dependencias del Estado deben estar autorizadas por Ley para poder generar estos recursos, que deben ser depositados en cuentas especiales y están sujetos a auditorías por parte del Estado; y (3) Fondos de Terceros. Dentro de esta clasificación se incluyen los fondos recibidos de la ONU, los ingresos de Sanidad Militar por el aporte mensual de sus usuarios, etc.

<sup>13</sup> Datos obtenidos de la entrevista con la Directora General de Recursos Financieros del MDN, Cra. Irene Güenaga.

Ejército. Si finalmente la empresa minera Aratirí se instala en el país, toda la producción de explosivos del Ejército no podría satisfacer la demanda de este emprendimiento. Esto obligaría al Ejército a aumentar su capacidad de producción o a importar el explosivo. Por otra parte, empresas brasileñas han realizado inversiones destinadas a la extracción de piedra caliza para la fabricación de portland, lo que aumentará la venta de explosivos. *“Con la construcción de dos nuevas cementeras, una de Ancap y otra de privados, y el aumento en 30% de la capacidad de una de las existentes, Cementos Artigas, Uruguay se prepara para abastecer la demanda que generarán las obras de Brasil de cara al Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016”<sup>14</sup>.*

2. **Generación de recursos en la Armada.** El Art. 184 autoriza a la Armada a constituir un fondo con los RAE (Recursos de Afectación Especial) generados por las reparaciones y construcciones navales, con el fin de pagar jornales al personal civil contratado zafralmente. Por otra parte, el Art. 197, autoriza al Servicio de Oceanografía y Meteorología de la Armada a comercializar las cartas y publicaciones náuticas que produce.
3. **Generación de recursos en la DINACIA (Dirección Nacional de Infraestructura Aeronáutica).** El Art. 194 autoriza a la DINACIA a comercializar las publicaciones de sus reparticiones, disponiendo que el producido sea invertido en gastos de funcionamientos de esa Unidad Ejecutora.
4. **Generación de recursos en Sanidad Militar.** Los Art. 204 y 205 hacen previsiones para la generación de recursos en el Servicio de Sanidad de las FF.AA. Por su parte, Sanidad Militar, puede incrementar la venta de servicios médicos, mediante convenios, con otras instituciones públicas y privadas, con el fin de fortalecer su vínculo con el Sistema Nacional Integrado de Salud, al tiempo que obtiene recursos genuinos para financiar los servicios que presta a sus usuarios.

Independientemente de las actividades antes referidas, existen otras actividades productivas que realizan actualmente diferentes dependencias del MDN. Sin embargo, es preciso asegurar que estas actividades sean “rentables”, eficientes, así como sustentables en el largo plazo. Para esto será preciso fortalecer las capacidades de gestión dentro del MDN.

### **3.1.3 Impulsar la Industria del Defensa**

Apoyar nuevos proyectos que permitan desarrollar la producción de bienes y/o servicios para el sector de la Defensa, permitirá generar fondos genuinos para ser reinvertidos dentro del MDN. Esto permitiría financiar parte de los gastos de la estructura de Defensa del país, reduciendo así la necesidad de recursos provenientes del Presupuesto Nacional.

*“Uruguay no posee una Industria de Defensa propiamente dicha, puesto que en el país no se producen armamentos de ningún tipo. Sin embargo, en el país se generan bienes y servicios que tienen un doble propósito, por ser de aplicación tanto civil como militar. En este sentido, las Fuerzas Armadas de Uruguay y/o las empresas privadas (nacionales o extranjeras) podrían desarrollar alguna actividad tendiente a proveer diferentes tipos de bienes y/o servicios a la Industria de Defensa regional. Cooperando en el marco de*

---

<sup>14</sup> El País (2011) Cementeras se afilan con Mundial y Juegos de Brasil. Habrá dos nuevas plantas y las existentes se ponen a punto. Artículo publicado en la edición digital del 28 ene. 2011. Disponible en: <[www.elpais.com.uy](http://www.elpais.com.uy)>.

*UNASUR, Uruguay tiene la posibilidad de obtener un triple beneficio: (1) profundizar los lazos de amistad que lo unen a los países de la región, (2) favorecer la instalación en Uruguay de actividades productivas que incrementen el trabajo y las exportaciones del país, (3) adquirir equipamiento militar a precios más convenientes que los que ofrece el mercado internacional. [...] Los beneficios para Uruguay de cualquier iniciativa de cooperación, dependerá de que el país logre negociar adecuadamente las condiciones de su participación en la propuesta [recibida en el marco] de UNASUR”<sup>15</sup>.*

En el pasado, diferentes empresas extranjeras manifestaron su interés por instalarse en Uruguay asociándose a alguna dependencia del MDN. Ninguna de estas iniciativas prosperó, hasta el presente, debido a la falta de un marco normativo que permitiera la asociación de las FF.AA. con empresas privadas para llevar adelante emprendimientos de capitales mixtos (públicos y privados). Por otra parte, la normativa vigente que ofrece beneficios a los inversores que instalen en el país emprendimientos productivos, colaborará a que, diferentes dependencias del MDN, puedan asociarse con empresas privadas, nacionales o extranjeras, para producir algún bien o servicio para el sector Defensa. Es vital que el MDN logre la aprobación del marco legal necesario para este tipo de proyectos, tal como se hizo cuando se creó un marco normativo para el desarrollo de la Industria Naval en el ámbito de la Armada. Por otra parte, los militares que gestionen este tipo de iniciativas, además de ser excelentes profesionales militares, deberán ser excelentes “gerentes generales”. Solo así será posible gestionar, de forma eficiente, emprendimientos complejos y de gran envergadura.

### **3.2 Racionalizar la estructura de gastos de Funcionamiento e Inversión**

- **Racionalizar las estructuras organizativas.** Este tipo de iniciativas puede desarrollarse en el marco de lo previsto en el Art. 7 de la Ley de Presupuesto 2010-2014<sup>16</sup>. Por otra parte, el objetivo de esta reestructuración organizativa debe ser unificar o eliminar aquellas dependencias que realizan tareas duplicadas y en algunos casos hasta triplicadas, con el fin de aplicar el principio de “eficiencia conjunta” consagrado en el Art. 19 de la Ley Marco de Defensa. Por otra parte, este tipo de iniciativa debe ser

<sup>15</sup> PELÁEZ, Amílcar (2009) Oportunidades para Uruguay de Integrarse a la Industria de Defensa Regional. Ponencia presentada en el simposio "Posibilidades para Uruguay de Cooperar con la Industria de Defensa Regional en el marco de UNASUR". Junio de 2009. Disponible en: <[www.imes.edu.uy/pelaez](http://www.imes.edu.uy/pelaez)>.

<sup>16</sup> **Art. 7 de la Ley de Presupuesto 2010-2014.** “...Facúltase al Poder Ejecutivo a aprobar las reestructuras organizativas y de puestos de trabajo, previo dictamen favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Contaduría General de la Nación, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Nº 18.508,... [...] El Poder Ejecutivo remitirá a consideración de la Asamblea General las reestructuras de puestos de trabajo, debiendo la misma expedirse en un plazo de cuarenta y cinco días, vencido el cual, sin opinión en contrario, se entenderán aprobadas. En ningún caso la reformulación de las reestructuras administrativas y de puestos de trabajo, así como la transformación, supresión, fusión o creación de unidades ejecutoras, podrán lesionar los derechos de los funcionarios o su carrera administrativa”.

acompañada de una adecuada racionalización de la estructura de cargos (puestos de trabajo) existentes<sup>17</sup>.

**La evolución de las estructuras internas de cada Fuerza, en los últimos 50 años, no fue el resultado de ningún plan coordinado.** Por el contrario, ante la ausencia de directivas políticas concretas, la organización y el funcionamiento interno fueron desarrollados de forma totalmente autónoma, por los comandos de cada una de las tres fuerzas. Estas reformas se realizaron atendiendo las necesidades percibidas, en cada período concreto, por los sucesivos comandos de cada Fuerza. Esto llevó a que actualmente existan, dentro del MDN, estructuras organizativas (administrativas, educativas, logísticas, etc.), duplicadas y en algunos casos triplicadas o cuadruplicadas.

Con respecto a posibles ajustes en las estructuras de cargos (puestos de trabajo) de las dependencias que podrían ser creadas, reubicadas, suprimidas o fusionadas, la Ley de Presupuesto 2010-2014 hace previsiones para la redistribución y capacitación de personal (Art. 7 a 70) y el Art. 33 establece que el Poder Ejecutivo reglamentará el régimen de redistribución. Por otra parte, el Art. 69 crea la Red Uruguaya de Capacitación y Formación de Funcionarios del Estado que servirá a la capacitación del personal en general, así como del personal que asuma nuevas tareas como parte de una redistribución. Estos mecanismos podrían ser utilizados a los efectos de atender eventuales necesidades de reubicar personal en nuevas dependencias del MDN.

*Sobre la futura reorganización del MDN, hay que considerar que cerrar o trasladar unidades en el interior enfrentaría gran oposición de los actores políticos, económicos y sociales de las localidades afectadas. Sin embargo, eso mismo no generaría ningún tipo de conflicto, si se realizara en Montevideo, donde está ubicadas más o menos la mitad de las dependencias del MDN de todo el país*<sup>18</sup>.

- **Reducir los costos asociados a la infraestructura edilicia.** Colocar oficinas en un mismo edificio o reunir unidades militares en un mismo predio permite reducir los costos fijos y variables asociados a la existencia de dependencias que funcionan aisladamente. Además de colaborar a reducir los costos, esto permitirá vender predios y edificaciones con el fin de obtener recursos para financiar la reubicación de dependencias y unidades. Mantener reparticiones militares en instalaciones físicas independientes, implica costos fijos de mantenimiento, así como importantes costos variables asociados a la provisión de servicios (comedores, enfermerías, talleres, etc.), al tiempo que demanda muchas “horas-hombre” para cubrir los servicios de guardia. En la mayoría de las unidades, el personal realiza guardias (de 24 horas) dos o más veces por semana, por lo cual, la sola reducción de los servicios de guardia elevaría la moral de personal. Cabe destacar que para desactivar o para trasladar unidades militares basta con un Decreto del Poder Ejecutivo.

<sup>17</sup> **Art. 19 de la Ley de Defensa.** Refiriéndose a las FF.AA. establece que: “Su composición, dimensión y despliegue, así como su organización y funcionamiento, se inspirarán en el criterio de eficiencia conjunta; unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola Fuerza.”

<sup>18</sup> Conceptos de la entrevista concedida por el Director General de Políticas de Defensa del MDN, Sr. Carlos Silva.

- **Tercerización (subcontratación) de servicios no estratégicos para el MDN.** Un ejemplo de esto pueden ser contratar, con empresas privadas, servicios tales como el mantenimiento automotor o los servicios vinculados a la informática y las telecomunicaciones. En las FF.AA. ya hay experiencias positivas en este sentido, que han permitido generar importantes ahorros y esto puede aplicarse a muchas áreas de actividad.

### **3.3 Potenciar las capacidades de gestión y control dentro del MDN**

- **Incorporar tecnología de apoyo a la gestión.** Incorporar sistemas informáticos tales como, el sistema denominado TCM (Tablero de Control Ministerial) y el sistema de Expediente Electrónico, hará más eficaz y eficiente la gestión del MDN, al tiempo que permitirán generar ahorros. En este sentido, cabe destacar que, en diciembre de 2010, el MDN firmó un convenio con la AGESIC (Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y del Conocimiento) para la incorporación un sistema para la gestión de Expedientes Electrónicos, el cual está en vías de implantación<sup>19</sup>.

*“El CMI (Cuadro de Mando Integral) permite monitorear las estrategias de la organización a medida que están siendo implementadas, midiendo el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, prácticamente en tiempo real. Esto permite introducir cambios en las estrategias o poner en práctica planes de contingencia de manera oportuna, sin tener que esperar al final de un ciclo presupuestario para detectar a través de los estados contables, que no se lograron los objetivos propuestos en la planificación estratégica”<sup>20</sup>.*

La incorporación del sistema de TCM (Tablero de Control Ministerial) sería un elemento clave del cambio, puesto que su implementación exigirá revisar absolutamente todas las estructuras y los procesos administrativos, por lo cual la reforma de la gestión del MDN sería verdaderamente “integral”. La implementación de un sistema informático como este, obligaría a revisar y adecuar (cuando fuera preciso) todos los procesos internos, que realizan todas y cada una de las estructuras organizativas del sector de la Defensa<sup>21</sup>.

*“El método denominado CMI (Cuadro de Mando Integral), es de gran utilidad no solo para elaborar los Planes Estratégicos, sino también para “dirigir” la puesta en práctica de las estrategias definidas, así como para “controlar” que, los Objetivos Estratégicos, se alcancen en tiempo y forma. Muchas estrategias fallan en la etapa de implementación. Esto se debe,*

<sup>19</sup> **TCM (Tablero de Control Ministerial).** El sistema informático denominado “Tablero de Control Ministerial” fue desarrollado por la AGEV (Área de Gestión y Evaluación del Estado), que depende de la OPP, a partir de la adaptación de un software diseñado originalmente para el gobierno colombiano y que fue adecuado a las especificidades de la Administración Pública de Uruguay. Se basa en los principios de la técnica gerencial, para gestión estratégica, conocida como CMI (Cuadro de Mando Integral) y ya funciona en varios Ministerios de Uruguay, por lo que ya existe experiencia con respecto a su instalación y empleo. Este sistema, permite a los funcionarios, poseedores de claves adecuadas revisar, *on-line* y en tiempo real, la marcha de la gestión interna de la organización, mostrando el porcentaje de cumplimiento de todos aquellos indicadores de gestión que hayan sido definidos.

<sup>20</sup> PELÁEZ (2007) Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay. p. 62. <[www.imes.edu.uy/pelaez](http://www.imes.edu.uy/pelaez)>.

<sup>21</sup> Por más información, sobre sistemas informáticos de gestión, se recomienda consultar PELÁEZ (2007) Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay, Sección 2.3.3.1 (Modernos Procesos de Gestión en la Administración Pública) y Sección 2.3.3.2 (El Cuadro de Mando Integral y la Gestión de la Defensa). pp. 59 a 69.

*muchas veces, a problemas tales como el temor al cambio, la falta de consenso interno, descoordinación entre las asignaciones del presupuesto y los objetivos que se quiere lograr, entre otros inconveniente*"<sup>22</sup>.

- **Racionalización de los procesos internos.** Esto sería una consecuencia automática de la incorporación del sistema TCM (Tablero de Control Ministerial). Una iniciativa como esta incluiría la eliminación de procesos innecesarios o duplicados, el mejoramiento de procesos ineficientes y la creación de nuevos procesos necesarios para atender la nueva realidad del MDN. Exigiría estudiar con detalle los ROF (Reglamentos de Organización y Funcionamiento) de cada dependencia, así como analizar cuidadosamente la secuencia de todos los procesos (*Work Flow*) para identificar y eliminar superposiciones de tareas, vacíos de responsabilidad, así como "cuellos de botella" que entorpecen los procesos.
- **Capacitar en materia de gestión a los mandos medios y altos.** Es de vital importancia la calidad del equipo humano que deberá planificar y gestionar el proceso de cambio. En las FF.AA hay mucha gente inteligente y bien dispuesta, pero hay tareas de Alta Gestión que requieren conocimientos especiales. Por lo tanto, no basta con tener gente "capaz" esta debe además estar "capacitada". Con este objetivo, sería conveniente desarrollar un programa de capacitación sobre gestión pública en el que participen los mandos medios y altos de todas las Unidades Ejecutoras del MDN. Esto podría desarrollarse en el CALEN, con el apoyo de la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública) de la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil). Incluso, el CALEN podría integrarse a la Red Uruguaya de Capacitación y Formación de Funcionarios del Estado, creada por el Art. 69 de la Ley 18.719. El CALEN está destinado a tener un papel fundamental en la reforma de la Defensa, puesto que es el ámbito natural para el desarrollo de la "capacitación conjunta" (docencia), para la generación de conocimientos e innovaciones (investigación), así como desarrollar eventos para la difusión y la concientización, del público en general, sobre los temas de Defensa (extensión).

*El CALEN [...] es el centro educativo de nivel terciario que depende directamente del Ministerio de Defensa Nacional y por sus características constituye la cúspide del "Sistema de Enseñanza Militar" de Uruguay. Por otra parte, el CALEN constituye un punto de referencia a nivel nacional en lo relativo a estudios de Seguridad y Defensa. [...] En materia de capacitación para oficiales superiores, puede servir como referencia el caso del CESEDEN (Centro Superior para Estudios de la Defensa Nacional), que depende del Ministerio de Defensa de España y es el equivalente español del CALEN... [...] ...el CESEDEN organiza cada año, cursos de tres meses [con charlas dos veces por semana], destinados a militares y civiles que ocupan o aspiran a ocupar cargos de alta dirección en el ámbito del Ministerio de Defensa. En este aspecto, el CESEDEN organiza una serie de cursos como los de Alta Gestión de Recursos Humanos, Alta Gestión Financiera y Alta Gestión Logística, entre otros*<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> PELÁEZ, Amílcar (2009) Análisis Estratégico por el Método FODA: Su aplicación en la Administración Militar. Revista del IMES, Edición 2009. Disponible en: <[www.imes.edu.uy/pelaez](http://www.imes.edu.uy/pelaez)>.

<sup>23</sup> PELÁEZ (2007) Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay. pp. 298 y 330.



La capacitación conjunta, es la mejor forma de transformar la cultura organizacional del MDN. Y sería una herramienta ideal para forjar una cultura propia, orientada a la acción conjunta, que esté basada en la transparencia, la calidad y la mejora continua.

- **Centralizar la gestión de compras.** El Art. 177 (Ley de Presupuesto 2010-2014) creó la UCAD (Unidad Centralizada de Adquisiciones para la Defensa), que depende directamente de la Dirección General de Secretaría del MDN y que tendrá por cometido *“la tramitación de las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios del Inciso [03 Ministerio de Defensa], con competencia en todas las etapas de los procedimientos respectivos”*. La UCAD gestionará la totalidad de las adquisiciones de bienes y servicios que requieran todas las dependencias del MDN. Por su parte, el Art.178 establece que, esta Unidad, tendrá un Jefe de Departamento y 15 funcionarios.

#### **4. EVOLUCIÓN DEL PERSONAL EN EL MDN**

Las FF.AA. que no han tenido grandes cambios, en su estructura organizativa, desde la reapertura democrática, en 1985, salvo las reducciones de personal a comienzos de la década de los años 90<sup>24</sup>. En los últimos 25 años se ha reducido tanto el personal como el presupuesto del MDN, pero la estructura general de las FF.AA. se ha mantenido prácticamente sin cambios. Esto hace que las tres Fuerzas tengan problemas para cubrir los cargos vacantes, para desarrollar sus habituales obligaciones, así como para afrontar los costos fijos y variables de mantener los predios, edificaciones, vehículos y equipos que poseen. Paralelamente, el personal superior (oficiales) de las FF.AA se ha reducido en los últimos años por dos grandes motivos: (1) Bajas y retiros de oficiales, muchos de ellos antes de haber generado el derecho al retiro y (2) Falta de voluntarios para ingresar a las Escuelas Militares.

**Cuadro 5: Evolución de la Demografía Militar en Uruguay (1984 – 2010)**

Año	Población Total del país	Efectivos de las Fuerzas Armadas (FF.AA.)				Otro Personal del MDN	Total de Personal del MDN (A)	Retirados y Pensionistas Militares (B)	Cantidad de Activos por cada Pasivo (A/B)	Porcentaje de la Población al servicio del MDN
		Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Total de Efectivos de las FF.AA.					
1984	2.992.665	23.458	7.763	4.419	35.640	4.194	39.834	26.248	1,51	1,33%
1985	3.011.942	23.515	7.760	4.407	35.682	4.029	39.711	27.429	1,44	1,32%
1986	3.031.080	23.550	7.787	4.463	35.800	4.050	39.850	28.664	1,39	1,31%
1987	3.050.020	23.478	7.769	4.434	35.681	4.173	39.854	29.954	1,33	1,31%
1988	3.069.150	23.039	7.598	4.367	35.004	4.093	39.097	31.302	1,24	1,27%
1989	3.089.025	23.044	7.611	4.387	35.042	4.103	39.145	32.735	1,19	1,27%
1990	3.109.992	23.103	7.598	4.359	35.060	4.116	39.176	34.211	1,15	1,26%

<sup>24</sup> **Incentivos al retiro anticipado de oficiales.** Por la Ley de Rendición de Cuentas correspondiente al Ejercicio 1990 (Ley 16.226 del 06 nov.91), el gobierno, del momento, intentó racionalizar la cantidad de oficiales de las Fuerzas Armadas. Esta iniciativa de retiro anticipado, conocida popularmente como “La Zanahoria”, mas la natural rotación de personal, produjo una brusca disminución de 6.268 efectivos, en el MDN, entre 1990 y 1991 (ver Cuadro 5). Esto llevó a que por primera vez en la historia hubiera más pasivos que activos en el sistema de seguridad social militar.

1991	3.131.993	18.527	6.561	3.894	28.982	3.926	32.908	36.809	0,89	1,05%
1992	3.154.721	18.193	6.342	3.517	28.052	3.361	31.413	37.507	0,84	1,00%
1993	3.177.937	18.192	6.343	3.533	28.068	3.444	31.512	37.417	0,84	0,99%
1994	3.201.312	17.664	6.075	3.326	27.065	4.168	31.233	39.726	0,79	0,98%
1995	3.224.469	17.667	6.075	3.033	26.775	4.159	30.934	40.726	0,76	0,96%
1996	3.247.681	17.665	6.073	3.309	27.047	4.101	31.148	41.508	0,75	0,96%
1997	3.270.656	17.554	5.923	3.119	26.596	4.513	31.109	41.774	0,74	0,95%
1998	3.291.795	17.243	5.998	3.114	26.355	4.447	30.802	41.885	0,74	0,94%
1999	3.309.012	16.739	5.690	3.071	25.500	4.435	29.935	42.040	0,71	0,90%
2000	3.320.980	16.753	5.615	3.122	25.490	4.480	29.970	42.296	0,71	0,90%
2001	3.326.908	16.761	5.644	3.116	25.521	4.503	30.024	42.939	0,70	0,90%
2002	3.327.650	16.830	5.545	3.160	25.535	4.531	30.066	43.345	0,69	0,90%
2003	3.325.566	16.886	5.688	3.095	25.669	4.537	30.206	43.780	0,69	0,91%
2004	3.323.986	16.933	5.651	3.083	25.667	4.562	30.229	43.771	0,69	0,91%
2005	3.325.337	16.961	5.708	3.083	25.752	4.492	30.244	43.968	0,69	0,91%
2006	3.330.461	16.802	5.678	3.021	25.501	4.386	29.887	44.136	0,68	0,90%
2007	3.338.738	16.809	5.636	3.057	25.502	4.280	29.782	45.228	0,65	0,89%
2008	3.349.343	16.790	5.481	3.037	25.308	4.357	29.665	45.593	0,65	0,89%
2009	3.360.854	16.745	5.542	3.061	25.348	4.379	29.727	46.023	0,64	0,88%
2010	3.372.365	16.258	5.368	2.937	24.563	4.390	28.953	46.511	0,62	0,86%

**Notas Metodológicas:** La población 1984-2010 fue obtenida de la División de Estadísticas de la ONU. La información sobre el personal militar (1984-2010) fue obtenida del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay. Este cuadro muestra el total de funcionarios del Inciso 03 (Ministerio de Defensa Nacional). La información del año 1984 al 1996 muestra el total de cargos "asignados" en la Ley de Presupuesto (los cargos ocupados más los cargos vacantes no ocupados). Desde el año 1997 al 2006 se muestran solo los cargos efectivamente "ocupados". Los totales son al 31 de diciembre de cada año. La información sobre personal retirado (1984-2010) fue obtenida del S.R.P.FF.AA (Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas).

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 6: Evolución de los funcionarios del MDN (1984-2010)**

	Cantidad de Funcionarios en 1984	Cantidad de Funcionarios en 2010	Variación en los últimos 25 años
Efectivos del Ejército	23.458	16.258	-30,69%
Efectivos de la Armada	7.763	5.368	-30,85%
Efectivos de la Fuerza Aérea	4.419	2.937	-33,53%
Total de efectivos de las FF.AA	35.640	24.563	-31,08%
Resto del MDN (todo menos las FF.AA)	4.194	4.390	+04,67%
<b>Total de personal del MDN</b>	<b>39.834</b>	<b>28.953</b>	<b>-27,31%</b>
<b>Análisis:</b> Como puede verse, en los últimos 25 años, el personal de las FF.AA. se redujo aproximadamente, en un 31%, mientras que el resto del MDN se incrementó en un 4%. No obstante, considerado en su conjunto, todo el personal del MDN se redujo algo más del 27%.			
<b>Nota metodológica.</b> Los datos correspondientes a "Resto del MDN" incluyen las siete UE (Unidades Ejecutoras) del MDN que no integran las FF.AA., esto es, todas las UE salvo Ejército, Armada y Fuerza Aérea (ver Cuadro 3: Estructura del Presupuesto Ejecutado por el MDN en 2010).			

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro 5.

**En los últimos 25 años se redujo el presupuesto y el personal del MDN.** En 1984, último año del gobierno cívico militar, el presupuesto de Defensa era de 18,89% del Gasto Total del Estado (ver Cuadro 1). En 2010, el presupuesto de Defensa era del 7,25% de lo que gastaba el Estado, lo que muestra una reducción de 61,62% de la inversión en Defensa. En ese periodo (1984-2010), el personal se redujo, en promedio, 27,31% (Ver Cuadro 6).

**El MDN prevé la posibilidad de reducir hasta 6.500 funcionarios.** El Artículo 165 de la Ley de Presupuesto 2010-2014, faculta al Poder Ejecutivo, a suprimir en la Sede del MDN (Unidad Ejecutora 01), en el Ejército, en la Armada y en la Fuerza Aérea, *"cargos vacantes de personal subalterno del escalafón K "Militar", en el ejercicio 2010 hasta 1.500 (mil quinientos), en el ejercicio 2011 hasta 2.500 (dos mil quinientos), en el ejercicio 2012 hasta 1.500 (mil quinientos) y en el ejercicio 2013 hasta 1.000 (un mil)"*<sup>25</sup>.

**Si se concreta la reducción prevista, en el año 2014, el MDN tendría 41,69% menos efectivos que en 1984.** Si finalmente se reducen 6.500 efectivos, el MDN quedaría con unos 23.227 funcionarios. Esto representa una reducción de 21,86% con respecto a los efectivos disponibles a fines de 2009 (29.727 funcionarios). Pero, en comparación con los efectivos disponibles en 1984 (39.834 funcionarios), representará una reducción acumulada, en los últimos 25 años, de 41,69% (ver Cuadro 5).

La reducción de "hasta" 6.500 efectivos prevista en la Ley de Presupuesto 2010-2014, tendrá efectos positivos inmediatos puesto que permitirá reducir los costos fijos asociados al personal (salarios). Por otra parte, permitirá reducir los costos variables vinculados al personal, tales como alimentación, vestimenta, atención sanitaria, etc. Esta reducción propuesta, de personal subalterno, representaría una reducción de casi el 22% de todo el personal subalterno (más de 1/5 de todo el personal) en actividad. Por otra parte, esto tendrá otros efectos colaterales, dentro de los que se destacan:

<sup>25</sup> La Ley 18.719 (2010) Presupuesto Nacional Período 2010 – 2014, promulgada el 27 de diciembre de 2010, puede ser consultada en: <[www.parlamento.gub.uy/leyes/lev18719.htm](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/lev18719.htm)>.

1. **Se profundizará la diferencia en la relación activo-pasivo en el sistema de seguridad social militar.** En 2010, había 0,62 activos por cada pasivo (ver Cuadro 5). Y si, en 2013, se llega a completar la reducción prevista de hasta 6.500 efectivos, habrá más de 2 pasivos por cada activo. Esto es un tema muy delicado y su solución no puede tomarse solo en base a criterios económicos.
2. **Exigirá readecuar la estructura organizativa del MDN y sus dependencias.** Una reducción de personal de más del 20% obligaría a repensar la estructura organizativa de las Fuerzas Armadas, así como posiblemente su distribución territorial. Por otra parte, exigiría rever los procesos administrativos y logísticos internos. Asimismo, una reducción de personal, como la prevista, requiere de una profunda revisión de las estructuras de cargos (puestos de trabajo) de todo el MDN.
3. **Obligará a estudiar si se puede mantener el actual nivel de participación en misiones de paz.** Si el personal militar se reduce en un 20%, posiblemente sería inevitable reducir la participación en idéntico porcentaje. Cabe destacar que, al 31 dic. 2010, Uruguay tenía en el extranjero 2.521 efectivos (2.453 en misiones de ONU, 58 en el Sinaí y 10 como dotación permanente en la Antártida). Estos efectivos representan un 8,7% de todo el personal del MDN (28.953 funcionarios) y un 10% de las FF.AA (24.563 efectivos). Ver Cuadro 5.

**En 2010, se redujeron apenas 785 efectivos.** En lugar de los 1.500 efectivos que se pretendía reducir, las solicitudes de bajas y retiros, representaron aprox. la mitad de lo esperado. En este sentido, cabe destacar que en 2010, se dio un record histórico en las solicitudes de baja y retiro voluntario, de oficiales. Muchos oficiales jóvenes dejan las FF.AA., incluso antes de haber generado el derecho a un retiro y buscan empleo en el ámbito privado. Cabe destacar que entre 2009 y 2010, mientras que los efectivos de las FF.AA. se redujeron en 785 efectivos, el resto del MDN incorporó 11 funcionarios (ver Cuadro 5).

**Vacantes por falta de ingresos a las Escuelas Militares.** Otra forma indirecta por la que gradualmente se está reduciendo, la cantidad y la calidad, de la oficialidad de las FF.AA es la falta de voluntarios para ingresar a las Escuelas Militares. Desde hace ya algunos años, se ha incrementado el número de vacantes que anualmente no pueden ser cubiertas.

**Cuadro 7: Problemas de reclutamiento en las Escuelas Militares**

Fuerza	Cupos asignados por Ley	Cargos efectivamente ocupados	Vacantes no cubiertas	Porcentaje de vacantes no cubiertas
Armada	140	88	52	37,14%
Ejercito	255	182	73	28,62%
Fuerza Aérea	100	81	19	19,00%
<b>Totales</b>	<b>495</b>	<b>351</b>	<b>144</b>	<b>34,14%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MDN al 30 nov.2010.

Como puede verse, en el Cuadro 7, las escuelas de formación de oficiales presentan, en promedio, 34% de vacantes sin cubrir (poco mas de 1/3 de las vacantes no pueden ser llenadas por falta de voluntarios). Sobre las causas de la falta de voluntarios, pueden hacerse varias lecturas del fenómeno. Algunos atribuyen esto a la deteriorada imagen de las FF.AA. y otros a los bajos sueldos militares, pero hay otras variables que inciden en el problema.

*No debe atribuirse la falta de ingresos a las Escuelas Militares solamente al tema de la imagen o a cuestiones meramente salariales. Por ejemplo, a comienzos de 2011 se publicó una encuesta de opinión que mostraba que la imagen de las FF.AA. no está tan mal posicionada, en comparación con otras instituciones del país. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en las tres Escuelas Militares, se exige sexto año de secundaria aprobado. Esto reduce mucho el universo de jóvenes que cumplen con este requisito, puesto que hay estudios que muestran que aproximadamente el 20% de cada generación llega a completar 6º año de liceo. El resto deja la educación formal en 4º o en 5º año. Posiblemente, podría revertirse esta situación, si se creara una suerte de "preparatorio militar", al que los jóvenes ingresen con 4º o 5º año, que funcione dentro de la propia Escuela Militar y en el que los jóvenes, con buenos promedios, pueden obtener pase directo al Cuerpo de Cadetes de la Escuela Militar<sup>26</sup>.*

Otros posibles indicios, sobre las causas del bajo ingreso a las Escuelas Militares, surgen de la Encuesta Continua de Hogares 2009, elaborada por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas), en el que se muestra claramente que más del 20% de los jóvenes uruguayos, no estudia ni trabaja. *"...uno de cada cinco uruguayos de entre 18 y 24 años no trabaja ni estudia,... [...] ..."si se consideran aquellos jóvenes que deberían estar en el ciclo secundario se observa que en promedio más del 20% de los jóvenes de entre 15 y 17 años se encuentran por fuera del sistema" y menos de la mitad de los mayores de 18 años continúa con sus estudios, lo que denota "la escasa proporción de jóvenes cursando estudios terciarios", apunta el informe. Los expertos estiman que la posibilidad de que los jóvenes dejen sus estudios para incorporarse al mundo del trabajo "queda relativizada, ya que cerca de uno de cada cinco jóvenes entre 18 y 24 años ni trabaja ni estudia". En total, el 16,7% de los jóvenes de entre 14 y 24 años no trabaja ni estudia. El 44,5% sólo estudia, el 27,5% sólo trabaja y el 11,3% realiza ambas actividades, añade el documento. La proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan crece con la edad; a los 18 años la tendencia llega al tope: 22%"<sup>27</sup>.*

**Es urgente mejorar la vida del personal subalterno.** En este sentido, hay bastante consenso en el hecho de que trasladar personal voluntario (o las vacantes generadas en la capital) desde Montevideo al interior colaboraría a mejorar la calidad de vida del personal subalterno. Esto reduciría sus gastos de subsistencia, puesto que el costo de vida es mucho menor, el transporte no tiene gran incidencia en la economía familiar y la inseguridad en las calles no es un tema preocupante, entre otros muchos aspectos. Estos traslados de personal al interior, podrían ir acompañados de facilidades para que el personal pudiera adquirir un terreno y construir una vivienda propia, para poder llevar allí a su familia. De esta forma, además de mejorar la calidad de vida del personal, que voluntariamente desee trasladarse a unidades del interior, se estará reduciendo la cantidad de personas que hoy viven en asentamientos irregulares de la periferia de Montevideo. Una iniciativa como esta, podría enmarcarse en los planes de vivienda del gobierno. Esta sería una forma sencilla y rápida de generar empleo en el interior del país, para reactivar la economía del interior. Por otra

<sup>26</sup> Conceptos de la entrevista concedida por el Sr. Segundo Jefe del ESMAD, General José María Burone.

<sup>27</sup> El País (2011) El 22% de los jóvenes uruguayos de 18 años no trabaja ni estudia. Artículo publicado en la edición digital del diario El País del jueves 03 de febrero de 2011. Disponible en: <www.elpais.com.uy>.

parte, esto colaboraría a detener el constante “éxodo a la capital” por falta de trabajo en el interior.

## **5. CONCLUSIONES**

Como fue analizado en este trabajo, sería perfectamente posible mejorar los deprimidos salarios militares, así como racionalizar la estructura de gastos de Funcionamiento e Inversión, de todas las dependencias del MDN, sin aumentar el presupuesto de Defensa que sale del bolsillo de los contribuyentes. Sin embargo, elaborar el marco normativo, que sustentará la reestructuración del MDN, llevará tiempo. Por otra parte, los cambios en la organización interna de ciertas estructuras (creación, supresión, transformación o fusión de dependencias) no pueden hacerse sin realizar las previsiones presupuestales para ello. Asimismo, insumirá un largo proceso el readecuar los ROF (Reglamentos de Organización y Funcionamiento) de las diferentes dependencias del MDN.

Para que la reestructura de la Defensa sea efectiva, sería preciso diseñar un plan basado en el consenso político, que sea implementado acorde a un cronograma preestablecido. Este plan debería tener objetivos claros, alcanzables y medibles, al tiempo que debe prever obtener resultados rápidos en determinadas áreas críticas, para mostrar, tanto al público interno, como al público externo a las FF.AA (el Gobierno, el Parlamento y los Contribuyentes), que se va en la dirección correcta. Esto, además de tener un impacto positivo en la imagen de las FF.AA., sería un estímulo más para profundizar la reforma de la Defensa.

Parecería lógico que para lograr las metas de la reforma de la Defensa, actualmente en proceso, la misma debería ser: (1) Integral (porque abarca todas las áreas del MDN); (2) Gradual (pero con objetivos y plazos bien definidos); y (3) Bien planificada y gestionada. Sobre este último aspecto se destaca la importancia del equipo humano que deberá diseñar y llevar a la práctica las estrategias del cambio. En este sentido, cabe resaltar la importancia de desarrollar instancias de capacitación, en materia de gestión, para los mandos medios y altos, tanto civiles como militares, de todo el MDN. Por otra parte, con esta capacitación podría incidirse positivamente en la cultura organizacional del MDN, generando una cultura propia y distintiva de “todo el MDN”, que esté plenamente orientada a la actuación conjunta, al tiempo que tenga como base la transparencia, la calidad y la mejora continua.

La innovación implica, muchas veces, cosas muy simples como la búsqueda de pequeñas soluciones ingeniosas a problemas comunes de la diaria actividad. Por lo general, en el área de la gestión, innovar es el resultado de cuestionarse, por qué se realiza algo de determinada manera, cuando muchas veces resulta evidente que sería más rápido, más sencillo o más barato realizarlo de otra forma. Las pequeñas innovaciones, para mejorar lo que se hace cada día, son la clave de la “cultura de la calidad” y de la “mejora continua”.

En el marco de la actual reforma de la Defensa, el MDN podría llegar a convertirse en un excelente “plan piloto”, en el que se aplique la “Reforma del Estado” en su forma más pura. Esto permitiría mostrar las virtudes de las innovaciones introducidas, en la gestión del MDN, las que posteriormente, podrían ser transferidas a otros órganos del Estado.

Por último, al plantear estrategias para la modernización de la Defensa, sería importante considerar que el militar uruguayo, es un fiel reflejo de la sociedad a la que pertenece, por lo cual es muy conservador y poco afecto a los cambios, así como muy apegado a sus tradiciones. En este aspecto, es importante diferenciar claramente “tradición” de “costumbre”, puesto que es totalmente posible modernizar la Defensa sin dejar de lado las ricas tradiciones y los profundos valores que siempre han caracterizado a las Instituciones Armadas de nuestro país, desde la creación misma del Estado Oriental.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Ley 17.930 (2005) Ley de Presupuesto Nacional 2005-2009. Disponible para consulta en línea en: <[www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17930.htm](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17930.htm)>.
- Ley 18.650 (2010) Ley Marco de Defensa Nacional. Disponible para consulta en línea en: <[www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18650.htm](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18650.htm)>.
- Ley 18.719 (2010) Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014. Disponible para consulta en línea en: <[www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18719.htm](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18719.htm)>.
- MDN (2005) La Defensa Nacional: Aportes para un debate. Disponible para consulta en línea en: <<http://atlas.resdal.org/Archivo/uru-libro-blanco.htm>>.
- PELÁEZ, Amílcar (2007) Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay. Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Economía y Dirección de Empresas. Universidad de Deusto, España. Disponible en el sitio del IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores): <[www.imes.edu.uy/pelaez](http://www.imes.edu.uy/pelaez)>.
- PELÁEZ, Amílcar (2008) Gestión del Conocimiento: Factor clave para generar Capacidades de Defensa. Revista del IMES. Uruguay, Diciembre de 2008. Disponible en: <[www.imes.edu.uy/pelaez](http://www.imes.edu.uy/pelaez)>.
- PELÁEZ, Amílcar (2009) Análisis Estratégico por el Método FODA: Su aplicación en la Administración Militar. Revista del IMES. Uruguay, Diciembre de 2009. Disponible en: <[www.imes.edu.uy/pelaez](http://www.imes.edu.uy/pelaez)>.
- PELÁEZ, Amílcar (2009) Oportunidades para Uruguay de Integrarse a la Industria de Defensa Regional. Ponencia presentada en el simposio "Posibilidades para Uruguay de Cooperar con la Industria de Defensa Regional en el marco de UNASUR". Junio de 2009. Disponible en: <[www.imes.edu.uy/pelaez](http://www.imes.edu.uy/pelaez)>.
- RESDAL (2010) Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe – Edición 2010. Disponible en: <[www.resdal.org/atlas/atlas-libro-10-espanol.html](http://www.resdal.org/atlas/atlas-libro-10-espanol.html)>.

